

## ORGANISASI IRIGASI DALAM OPERASIONAL DAN PERAWATAN IRIGASI<sup>i</sup>

Dwi Priyo Ariyanto  
Jurusan Ilmu Tanah Fakultas Pertanian  
Universitas Sebelas Maret Surakarta

Sumberdaya air saat ini semakin sulit serta mempunyai nilai ekonomi yang mahal. Tidak hanya dalam segi kuantitas, namun juga secara kualitas semakin sulit untuk diperoleh. Padahal air tidak dapat dilepasakan dengan sektor pertanian, terutama tanaman padi sebagai sumber pokok pangan masyarakat Indonesia. Pengaturan pemberian air sesuai jumlah dan waktu dikelola oleh manusia. Sistem irigasi dan drainase dibuat untuk mengatur pemberian air tersebut. Untuk mempermudah distribusi air juga telah dibuat suatu jaringan irigasi. Jaringan irigasi dikelola dan dirawat agar distribusi air merata dan mampu mengairi kebutuhan lahan pertanian. Kegiatan pengelolaan dan perawatan atau yang sering dikenal dengan operasional dan perawatan (OP) irigasi telah diatur dalam peraturan pemerintah. Setiap tingkatan daerah mempunyai kewenangan sesuai luas daerah aliran.

Seringkali pengelolaan air tidak dianggap penting jika kondisi air memang sudah mencukupi, namun pada saat air mulai sulit diperoleh, menimbulkan konflik antar pihak. Banyak masyarakat yang beranggapan bahwa air irigasi merupakan barang publik (*public goods*) yang mengakibatkan masyarakat cenderung untuk kurang atau tidak efisien dalam pemanfaatan air. Ketidakjelasan mengenai hak-hak penggunaan air (*water rights*) serta kewajiban dalam pengelolaan air menyebabkan organisasi pemakai air kurang efektif (Rachman *et al*, 2002).

Perkembangan organisasi irigasi telah banyak mewarnai pergeseran sistem organisasi dan dinamika sosial ekonomi masyarakat pedesaan, dan fenomena ini akan terus berlangsung. Interaksi teknologi (irigasi) dan organisasi mewujudkan suatu proses pembentukan organisasi baru. Atas dasar ini, organisasi diwujudkan sebagai aturan main untuk mengatur pelaku ekonomi dalam suatu komunitas. Organisasi mengandung makna aturan main yang dianut oleh masyarakat atau anggota yang dijadikan pedoman oleh seluruh anggotamasyarakat atau anggota organisasi dalam melakukan transaksi. Organisasi secara evolusi tumbuh dari masyarakat atau sengaja dibentuk. Namun pada hakekatnya bentuk organisasi mengatur tiga hal esensial, yaitu penguasaan, pemanfaatan, dan transfer

teknologi. Keragaan yang merupakan dampak dari bekerjanya suatu institusi sangat tergantung pada bagaimana institusi itu mengatur hal-hal tersebut.

Pakpahan (1991) menilai bahwa bentuk organisasi berdampak terhadap kinerja produksi, penggunaan input, kesempatan kerja, perolehan hasil, dan kelestarian lingkungan. Seberapa jauh organisasi yang direkayasa diterima masyarakat bergantung pada struktur wewenang, kepentingan individu, keadaan masyarakat, adat dan kebudayaan. Hal ini mengisyaratkan bahwa organisasi yang mempunyai nilai-nilai dan norma yang mampu mengatur anggotanya berperilaku selaras dengan lingkungannya akan mencerminkan suatu totalitas kinerja kehidupan sosial yang khas. organisasi-organisasi tradisional pengelola irigasi yang sampai saat ini masih bertahan (seperti *Subak* di Bali) membuktikan betapa pentingnya organisasi dalam suatu pengelolaan air.

Organisasi pengelola air bukan sekedar untuk kegiatan teknis semata, namun juga merupakan suatu lembaga sosial, bahkan di pedesaan Indonesia kandungan kaidah-kaidah yang telah disepakati lebih sarat daripada sarana fisiknya. Seperti kasus *Subak* yang sebenarnya bukan saja mengatur mengenai operasional dan perawatan jaringan irigasi saja, namun juga menyepakati mengenai segi religi atau kebudayaannya. Juga mengenai sanksi-sanksi bagi anggota yang melanggar aturannya. Sanksi ini terlepas dari hukum negara tetapi lebih besar kepada hukum adat.

Pasandaran dan Taryoto (1993) mengungkapkan bahwa berbagai pengaturan irigasi yang berorientasi pada upaya generalisasi kebijaksanaan, tanpa memperhatikan norma-norma setempat seringkali menghadapi hambatan. Karena itu, dalam sistem kemasyarakatan yang majemuk seperti yang ada di Indonesia, pertimbangan kekhasan masing-masing masyarakat atau wilayah seyogianya harus mendapat pertimbangan. Sejalan dengan itu, Hayami dan Ruttan (1984) dalam Rachman *et al.* (2002) mengungkapkan bahwa relatif langkanya suatu sumber daya, pada gilirannya dapat mewujudkan *technical innovation* dan *institutional innovation*. Dalam sistem organisasi pengelolaan irigasi terkandung makna elemen-elemen partisipan, teknologi, tujuan, dan struktur yang terdapat interdependensi satu sama lain. Sistem organisasi yang dianut bertujuan kearah efisiensi, dengan mengurangi ongkos transaksi (*transaction cost*).

Hubungan sistem organisasi dan biaya transaksi tercerikan pada tiga kaitan sifat yang secara nyata menyebabkan adanya perbedaan insentif dan pembatas bagi partisipan yaitu: 1) sifat fisik irigasi, 2) sifat masyarakat partisipan, dan 3) sistem organisasi. Dalam konteks

organisasi irigasi, tiga aspek penting yang sangat berperan adalah: 1) batas yurisdiksi (*jurisdiction boundary*) yaitu batas otoritas suatu lembaga dalam mengatur sumber daya air, yang umumnya berdasarkan batas hidrologis seperti saluran sekunder dan saluran primer, 2) hak kepemilikan (*property rights*) yaitu hak setiap individu petani untuk mendapatkan pelayanan air sesuai dengan kewajiban yang dibebankan, dan 3) aturan representasi (*rule of representation*) yaitu aturan yang telah disepakati dengan tujuan untuk menjamin terjadinya keseimbangan antara hak atas pelayanan air yang diperoleh dengan besarnya kewajiban yang dibebankan. Agar aturan ini bisa ditegakkan, maka perlu adanya penerapan sanksi secara konsisten.

Sementara itu, aspek teknis pada dasarnya menyangkut alokasi air (*water allocation*) serta operasi dan pemeliharaan (*maintenance*). Keterpaduan aspek teknis dan sistem organisasi dalam pengelolaan irigasi akan berpengaruh terhadap hasil, efisiensi, dan optimasi pengalokasian sumberdaya air. Lemahnya keterpaduan aspek teknis dan sistem organisasi seringkali menimbulkan konflik manajemen sumber daya air. Oleh karena itu, kejelasan *water rights* akan merefleksikan hak dan tanggung jawab dalam pengelolaan sistem irigasi dan kemudahan untuk akses dan kontrol terhadap sumber daya air. Adanya konversi lahan pertanian ke non-pertanian menyebabkan permintaan air antarsektor semakin kompetitif, dan kondisi ini seringkali memicu timbulnya konflik dalam alokasi dan pendistribusiannya. Konflik juga bisa timbul karena tidak adanya aturan yang baku, tidak adanya kejelasan batas kewenangan dan ketidakseimbangan antara pelayanan air yang diterima dengan kewajiban yang harus dibayar. Agar ketersediaan air terjamin secara berkelanjutan diperlukan pemeliharaan, baik pada saluran irigasi maupun sumber air. Tidak adanya kejelasan siapa yang telah mendapatkan pelayanan air dan siapa yang harus bertanggung jawab terhadap pemeliharaan saluran dan sumber air merupakan potensi konflik yang bisa pecah sewaktu-waktu.

Menurut Kurnia dan Judawinata (2000) pandangan suatu organisasi Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) yang saat ini sering didengungkan dengan otonomi daerah yaitu bahwa P3A harus mandiri. Pengertian P3A yang mandiri adalah kemandirian dalam: organisasi dan manajemen, pengelolaan keuangan, pembiayaan OP, dan menghadapi kekuatan-kekuatan luar. Selama ini kebijakan dan peraturan yang berkaitan dengan P3A memandang institusi tersebut sebagai lembaga sosial. Di sisi lain, P3A sebagai organisasi pengelola air irigasi di tingkat lokal semakin dituntut peranannya dalam

pengalokasian sumberdaya air yang kompetitif untuk berbagai kepentingan. Hal ini mengundang kontroversi apakah sifat sosial ini masih perlu dipertahankan dalam menghadapi sistem pengelolaan air irigasi yang semakin kompetitif. Kuswanto (1997) yang memandang P3A dari fungsi dan keuntungannya, menyatakan sifat sosial P3A masih perlu dipertahankan, karena: 1) pemilikan atas hak guna air dan jaringan irigasi oleh para petani anggota P3A bersifat kolektif, 2) P3A dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menciptakan dan menjaga pemerataan ekonomi di kalangan petani, dan 3) secara teknis akan memerlukan upaya perubahan organisasi yang sangat berat, mengingat sifat sosial P3A yang telah tertanam dalam kebijakan dan peraturan yang menyangkut pengelolaan P3A. Dengan demikian, langkah strategis adalah memadukan pandangan bisnis dalam kerangka visi P3A yang bersifat sosial. Implikasinya adalah perlunya penyesuaian struktural organisasi P3A yang mengacu kepada pandangan otonomi daerah. Sejalan dengan dinamika yang berkembang perlu adanya penyesuaian organisasi yang lebih adaptif dari struktur dan kewenangan P3A.

Beberapa pemikiran penyempurnaan yang perlu dipertimbangkan menurut Rachman *et al.* (2002) dan adalah sebagai berikut:

1. Partisipasi petani dalam pengelolaan sumber daya air perlu ditingkatkan, tidak hanya pada pengelolaan di tingkat usaha tani, tetapi juga sampai distribusi dan transportasi di tingkat atas. Pembentukan organisasi P3A Gabungan berdasarkan hamparan hidrologis (saluran sekunder) merupakan langkah strategis dalam upaya memberi kewenangan lebih luas dalam pengelolaan OP irigasi. Selain upaya penyesuaian organisasi di tingkat petani, keberhasilan pengelolaan irigasi juga bergantung pada pengelolaan manajemen ditingkat distribusi dan alokasi. Dengan demikian, organisasi yang perlu mendapat perhatian adalah Panitia Irigasi Tingkat I dan II, Panitia Tata Pengaturan Air (PTPA), dan unit Pengelola Sumber Air serta P3A.
2. Penggabungan P3A berdasarkan hamparan hidrologis (saluran sekunder) diikuti dengan pemberian kewenangan yang diperluas akan menunjang peningkatan efisiensi kinerja P3A, yang dicirikan oleh: 1) birokrasi yang berkurang, 2) komunikasi dan koordinasi relatif cepat dan lancar, 3) pihak-pihak yang berkepentingan terwakili dalam kepengurusan Gabungan P3A, dan 4) pengelolaan dana IPAIR yang lebih transparan dan demokratis.

3. Untuk mewujudkan pengelolaan sumber daya air di tingkat usaha tani, pada tahap awal diperlukan penyesuaian pandangan dalam memandang keberadaan dan fungsi P3A. Selama ini P3A dipandang sebagai organisasi yang bersifat sosial. Oleh karena itu, dalam upaya memberdayakan organisasi P3A diperlukan keterpaduan dengan memasukkan pandangan bisnis. Hal ini didasari pemikiran bahwa selama ini hak pemakai secara kolektif masih merupakan dasar bagi keterikatan para petani dalam keanggotaan P3A, sehingga kepentingan bersama para petani harus lebih diutamakan daripada kepentingan individu petani.

Dari hasil pemamparan di atas maka dapat disimpulkan bahwa organisasi irigasi masih perlu diberdayakan. Konflik yang seringkali muncul karena kurang sadarnya masyarakat terhadap hak-hak air serta terkait dengan batas wilayah. Untuk itu penggabungan organisasi irigasi berupa P3A Gabungan lebih difokuskan pada batas hidrologis, bukan administrasi karena batas hidrologis lebih mempunyai kesamaan karakter dan tujuan sehingga konflik dapat lebih diminimalkan atau bahkan ditiadakan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Kurnia, G. dan R. Judawinata. 2000. *Kemandirian Perkumpulan Petani Pemakai Air. Prosiding Lokakarya Kebijakan Pengairan Mendukung Pengembangan Agribisnis*. Pusat Studi Pembangunan IPB, Bogor. hlm. 14-16.
- Kuswanto. 1997. *Penyesuaian Kelembagaan P3A: Belajar dari Pengalaman Pengembangan Usaha Ekonomi P3A di Kabupaten Nganjuk*. PSI-UDLP UNAND, Padang. hlm. 176-178.
- Pakpahan, A. 1991. *Kerangka Analitik Untuk Penelitian Rekayasa Sosial: Perspektif Ekonomi Institusi*. Prosiding Evolusi Kelembagaan Pedesaan. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Pasandaran, E. dan A. Taryoto. 1993. *Petani dan irigasi: dua sisi mata uang. Lokakarya Pembangunan Berkelanjutan dan Penanggulangan Kemiskinan di Tingkat Lokal, Bogor 15-17 Juni 1993*. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor. hlm. 5-6.
- Rachman, B., E. Pasandara, dan K. Kariyasa. 2002. Organisasi irigasi dalam Perpekstif Otonomi Daerah. *Jurnal Litbang Pertanian*: 21 (3).

---

<sup>i</sup> Disusun tanggal 9 Januari 2008 sebagai tugas MK Irigasi & Drainase SPS Ilmu Tanah UGM