BAB II

STUDI PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka

1. Manajemen Pembangunan

Setidaknya, dikebanyakan negara sedang berkembang istilah pembangunan merupakan salah satu konsep yang paling mengemuka dan mendesak terkait dengan pengelolaan pembangunan bangsa. Bryant dan White (1987), melihat pembangunan sebagai sebuah konsep normatif dan merupakan eufemisme untuk perubahan, modernisasi, dan pertumbuhan. Di Indonesia, kata pembangunan sudah menjadi sebuah jargon dan kata kunci untuk segala aspek kehidupan. Menurut Budiman (2000), secara umum kata pembangunan diartikan sebagai usaha untuk memajukan kehidupan masyarakat dan warganya.

Dalam pandangan ekonomi, pembangunan juga sering didefinisikan sebagai suatu proses yang berkesinambungan dari peningkatan pendapatan riil kapita melalui peningkatan jumlah dan produktivitas sumberdaya (Kartasasmita, 1997). Konsep pembangunan juga dapat diartikan secara lebih luas, karena dapat diinterpretasikan dalam banyak aspek. Katz (1992) menyatakan

> *"…dynamic change of a whole society from one state of national being to another, with the connotation that the latter state is preferable".*

Dalam konsep ini, ada empat aspek yang perlu dicatat. Pertama, pembangunan itu adalah perubahan yang bersifat dinamis *(a dynamic change).* Kedua, bahwa perubahan itu tidak hanya terjadi pada sekelompok orang atau sesuatu wilayah saja, tetapi berlangsung dalam seluruh masyarakat *(a whole society).* Ketiga, perubahan itu berlangsung secara bertahap, dari suatu keadaan keadaan yang baru. Keempat, keadaan yang baru itu lebih disukai daripada keadaan sebelumnya. Karena pembangunan meliputi seluruh masyarakat, pembangunan mencakup berbagai sisi kehidupan. Dalam beberapa hal, tiap sisi kehidupan berbeda dengan sisi kehidupan lain. Dalam posisi yang berbeda, setiap individu berperilaku berbeda. Atas dasar itu, maka tak bisa dielakkan lagi bahwa pembangunan memiliki peran yang sangat vital dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa dan menjadi negara yang *good governance*.

Manajemen pembangunan dapat diartikan sebagai suatu bidang kajian yang membahas peranan manajemen publik dalam proses pembangunan suatu daerah baik secara regional maupun nasional. Kartasasmita (1997) mengatakan bahwa studi mengenai manajemen telah banyak mengalami perkembangan, namun teori dasarnya tidak berubah termasuk kegiatan yang dilakukan oleh manajemen, yaitu perencanaan pelaksanaan, dan pengawasan.

2. Pembangunan Pertanian Berkelanjutan

Pembangunan pertanian adalah suatu proses yang ditujukan untuk menambah produksi pertanian untuk tiap-tiap konsumen, yang sekaligus mempertinggi pendapatan dan produktivitas usaha tiap-tiap petani dengan jalan menambah modal dan skill untuk memperbesar turut campur tangannya manusia di dalam perkembangan tumbuh-tumbuhan dan hewan. Oleh A. T. Mosher di dalam bukunya Getting Agriculture Moving, bahwa pembangunan pertanian adalah suatu bagian integral daripada pembangunan ekonomi dan masyarakat secara umum.

Secara luas pembangunan pertanian bukan hanya proses atau kegiatan menambah produksi pertanian melainkan sebuah proses yang menghasilkan perubahan sosial baik nilai, norma, perilaku, lembaga, sosial dan sebagainya demi mencapai pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan petani dan masyarakat yang lebih baik. Pertanian merupakan sektor utama penghasil bahan-bahan makanan dan bahan-bahan industri yang dapat diolah menjadi bahan sandang, pangan, dan papan yang dapat dikonsumsi maupun diperdagangkan, maka dari itu pembangunan pertanian merupakan bagian dari pembangunan ekonomi.

Paradigma pembangunan pertanian ke depan adalah pertanian berkelanjutan yang berada dalam lingkup pembangunan manusia, yang bertumpu pada peningkatan kualitas dan

kompetensi sumber daya manusia. Untuk mewujudkan pertanian yang berkelanjutan harus memadukan tiga tujuan, sebagaimana dikatakan oleh Gold dalam Mardikanto (2009), yaitu mengamankan lingkungan, menguntungkan, dan meningkatkan kesejahteraan petani.Untuk mencapai itu semua, pembangunan pertanian harus mengikutsertakan dan menggerakkan masyarakat tani secara aktif dalam setiap proses pembangunan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pemanfaatan hasil pembangunan.

3. Pengelolaan Sumber Daya Air

Salah satu misi yang diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air adalah Pendayagunaan Sumber Daya Air. Pendayagunaan Sumber Daya Air dilakukan melalui kegiatan penatagunaan, penyediaan, penggunaan, pengembangan dan pengusahaan sumber daya air dengan mengacu pada pola pengelolaan sumber daya air yang ditetapkan pada setiap wilayah sungai.

Pengembangan sumber daya air ditujukan untuk peningkatan kemanfaatan fungsi sumber daya air guna memenuhi kebutuhan air baku untuk rumah tangga, pertanian, industri, pariwisata, pertahanan, pertambangan, ketenagaan, perhubungan dan untuk berbagai keperluan lainnya yang dilaksanakan tanpa merusak keseimbangan lingkungan hidup dan diselenggarakan berdasarkan rencana pengelolaan sumber daya air dan rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan.

3.1. Sistem Pengelolaan Irigasi

Pengertian irigasi yang tercantum dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 30/PRT/M/2015 adalah usaha penyediaan, pengaturan, dan pembuangan air irigasi untuk menunjang pertanian yang jenisnya meliputi irigasi permukaan, irigasi rawa, irigasi air bawah tanah, irigasi pompa, dan irigasi tambak. Bangunan irigasi diperlukan untuk menunjang pengambilan dan pengaturan air. Beberapa jenis bangunan irigasi yang sering dijumpai dalam praktek irigasi antara lain (Standar Perencanaan Bagian Irigasi KP – 01): bangunan utama, bangunan pembawa, bangunan bagi dan sadap, bangunan pengukur dan pengatur, bangunan pengatur muka air, bangunan pembuang dan penguras, bangunan pelengkap dan bangunan lindung. Sedangkan jaringan irigasi menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 14/PRT/M/2015 adalah saluran, bangunan, dan bangunan pelengkapnya yang merupakan satu kesatuan yang diperlukan untuk penyediaan, pembagian, pemberian, penggunaan, dan pembuangan air irigasi.

Pengelolaan jaringan irigasi meliputi kegiatan operasi, pemeliharaan, dan rehabilitasi jaringan irigasi. Pemerintah, pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten/kota bertanggung jawab dalam operasi, pemeliharaan, dan rehabilitasi jaringan irigasi primer dan sekunder yang menjadi

kewenangannya, sedangkan perkumpulan petani pemakai air dapat berperan serta. Pengelolaan jaringan irigasi tersier menjadi tanggung jawab perkumpulan petani pemakai air.

Sistem irigasi di Indonesia yang umumnya bergantung kepada cara pengambilan air sungai dan dimaksudkan untuk mengairi persawahan dapat dibedakan menjadi 2, yaitu ingasi pemerintah dan irigasi pedesaan. Irigasi Pemerintah tersebut pada umumnya berupa jaringan irigasi teknis dan semi teknis, sedangkan yang dibangun sendiri oleh masyarakat/petani berupa jaringan irigasi sederhana atau jaringan ingasi pedesaan.

Tanggung jawab pengelola jaringan irigasi berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia No.77 tahun 2001 dalam Bab III pasal 4 ayat 1 rnengenai prinsip- prinsip pengelolaan ingasi disebutkan Pengelolaan Irigasi diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat petani dan dengan menempatkan (P3A) sebagai pengambil keputusan dan pelaku utama pengelolaan irigasi yang menjadi tanggungjawabnya.

Kebijakan pemerintah disemua sektor pada saat orde baru adalah bersifat *Top Down* yaitu segala sesuatunya diatur oleh pusat. Dalam paradigma baru pedoman kebijakan irigasi, pemerintah mengajak masyarakat tani rnerubah pola pikir dalam hal pengelolaan irigasi secara partisifatif diantaranya

adalah ikut serta dalam melaksanakan kegiatan operasi dan pemeliharaan jaringan irigasi.

Pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan dengan mengutamakan kepentingan dan peran serta masyarakat petani dalam keseluruhan proses pengambilan keputusan serta pelaksanaan pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi. Untuk menyelenggarakan kegiatan tersebut, dilakukan pemberdayaan perkumpulan petani pemakai air dan dinas atau instansi kabupaten/kota atau provinsi yang terkait di bidang irigasi secara berkesinambungan.

Selanjutnya, untuk mewujudkan pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi secara partisipatif serta untuk dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada masyarakat petani, pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi dilaksanakan dengan pendayagunaan sumber daya air yang didasarkan pada keterkaitan antara air hujan, air permukaan, dan air tanah secara terpadu dengan mengutamakan pendayagunaan air permukaan.

Pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi tersebut dilaksanakan dengan prinsip satu sistem irigasi satu kesatuan pengembangan dan pengelolaan dengan memperhatikan kepentingan pemakai air irigasi dan pengguna jaringan irigasi

di bagian hulu, tengah, dan hilir secara selaras. Pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi dilaksanakan oleh kelembagaan pengelolaan irigasi yang meliputi instansi pemerintah, perkumpulan petani pemakai air, dan komisi irigasi.

Perkembangan kelembagaan pengelolaan irigasi telah banyak mewarnai pergeseran sistem irigasi dan sistem kelembagaan itu sendiri yang mencakup artefak sosial ekonomi masyarakat yang terus berlangsung dalam kehidupan petani pemakai air di Indonesia. Fungsionalisasi dan kemanfaatan infrastruktur jaringan irigasi yang handal tentunya membutuhkan kelembagaan pengelolaan irigasi yang kuat. Sistem kelembagaan pada akhirnya akan mempengaruhi sistem irigasi baik pada aspek pengaturan kebijakan, pengaturan kelembagaan, maupun pengaturan operasionalisasinya

Bentuk kelembagaan irigasi akan berdampak pada kinerja produksi, penggunaan input, kesempatan kerja, perolehan hasil, dan kelestarian lingkungan. Rekayasa kelembagaan irigasi yang diadopsi oleh masyarakat petani pemakai air sangat tergantung pada struktur, wewenang, kepentingan individu, kondisi petani pemakai air itu sendiri, serta adat kebiasaan dan budaya yang tumbuh dalam kehidupan sosialnya. Gambaran ini memberikan pembelajaran bahwa

kelembagaan pengelolaan irigasi yang mempunyai nilai-nilai dan norma yang dapat mengatur anggota petani pemakai air berperilaku selaras dengan lingkungan akan mencerminkan suatu totalitas kinerja kehidupan sosial dan pengelolaan sistem irigasi yang khas.

3.2. Kebijakan Operasi dan Pemeliharaan Jaringan Irigasi

3.2.1. Pedoman Operasi Jaringan Irigasi

Pelaksanaan operasi jaringan irigasi adalah upaya pengaturan air irigasi agar dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien melalui kegiatan membuka dan menutup pintu bangunan irigasi, menyusun rencana tata tanam, menyusun sistem golongan, Menyusun rencana pembagian air, melaksanakan kalibrasi pintu/bangunan, mengumpulkan data, memantau dan mengevaluasi (BBWSC, 2011).

Dalam arti yang luas, operasi adalah usaha-usaha untuk memanfaatkan prasarana irigasi (jaringan irigasi) secara optimal. Menurut PP No. 20 tahun 2006 tentang Irigasi dalam pasal 1, Operasi jaringan irigasi adalah upaya pengaturan air pada jaringan irigasi yang meliputi penyediaaan, pembagian, pemberian, penggunaan dan pembuangannya termasuk kegiatan membuka menutup pintu bangunan irigasi, menyusun rencana tata tanam, menyusun sistem golongan, menyusun rencana pembagian air, kalibrasi, pengumpulan

data, monitoring dan evaluasi (Sulaiman, 2011). Kegiatan operasi meliputi:

1. Pengumpulan Data
2. Penyediaan Air Irigasi
3. Penyusunan Rencana Tata Tanam (ada modul tersendiri)
4. Sistem Golongan
5. Rencana Pembagian Air
6. Pemberian Air Irigasi
7. Melaksanakan Tata Tanam dan Pembagian Air
8. Membuka dan Menutup Pintu
9. Kalibrasi
10. Monitoring & Evaluasi

Sebagaimana yang disebutkan dalam Lampiran I Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No. 12/PRT/M/2015 tentang Pedoman Penyelenggaraan Operasi Jaringan Irigasi disebutkan mengenai tugas pokok dan fungsi P3A dalam operasi jaringan irigasi. Perkumpulan petani pemakai air (P3A) dapat berperan serta dalam operasi jaringan irigasi primer dan sekunder sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya antara lain:

a) Kegiatan Pengumpulan Data
   - mencatat data luas dan jenis tanaman, luas panen, dan kerusakan tanaman
b) Perencanaan Operasi
   - menyampaikan usulan rencana tata tanam
   - menyampaikan usulan rencana pembagian dan pemberian air irigasi
   - menyepakati secara tertulis rencana tahunan operasi
   - menyepakati rencana pembagian dan pemberian air irigasi
c) Pelaksanaan Operasi
   - menerima alokasi air irigasi, mengusulkan peninjauan kembali apabila ada alokasi air yang tidak sesuai dengan rencana penyediaan air
   - melaporkan kondisi kekurangan/kelebihan air setiap periode operasi

- membantu melaksanakan pekerjaan operasi seperti membuka, menutup pintu, dan memberikan pelumasan pintu air
- menyampaikan usulan kebutuhan air irigasi berdasarkan luas dan jenis tanaman setiap periode operasi

d) Monitoring Dan Evaluasi Operasi
- melaporkan adanya pengambilan air irigasi secara tidak resmi
- melaporkan kejadian perusakan bangunan, saluran, dan pintu air
- melaporkan konflik air dan mengupayakan penyelesaiannya.

3.2.2. Pedoman Pemeliharaan Irigasi

Menurut PP No. 20 tahun 2006 tentang Irigasi dalam pasal 1, Pemeliharaan Jaringan Irigasi adalah upaya menjaga dan mengamankan jaringan irigasi agar selalu berfungsi dengan baik guna memperlancar pelaksanaan operasi dan mempertaharikan kelestariannya. Kegiatan Pemeliharaan Jaringan Irigasi meliputi:

1. Pengamanan / Pencegahan

   Sesuai dengan PP No. 20 tahun 2006 pasal 59 ayat 1 menyebutkan bahwa pengamanan jaringan irigasi bertujuan untuk mencegah tindakan manusia atau hewan yang dapat merusak jaringan irigasi.

   Kegiatan pengamanan antara lain:

   - Membuat bangunan pengamanan ditempat-tempat yang berbahaya, misalnya: disekitar bangunan utama ruas saluran yang tebingnya curam, daerah padat penduduk dan lain sebagainya

- Pemasangan penghalang di jalan inspeksi dan tanggul-tanggul saluran berupa portal, patok.

Kegiatan pencegahan antara lain:

- Melarang pengambilan batu, pasir dan tanah pada lokasi ± 500 m sebelah hulu dan ± 1.000 m sebelah hilir bendung irigasi atau sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- Menetapkan garis sempadan saluran sesuai ketentuan dan peraturan yang berlaku.
- Memasang papan larangan tentang penggarapan tanah dan mendirikan bangunan di dalam garis sempadan
- Melarang mendirikan bangunan dan atau menanam pohon di tanggul saluran irigasi.
- Mengadakan penyuluhari/sosialisasi kepada masyarakat dan instansi terkait tentang pengamanan fungsi jaringan irigasi.

2. Pemeliharaan Rutin

Merupakan kegiatan perawatan dalam rangka mempertahankan kondisi Jaringan Irigasi yang dilaksanakan secara terus menerus tanpa ada bagian yang konstruksi yang diubah atau diganti. Pemeliharaan rutin disarankan dapat dilakukan oleh petani disepanjang saluran primer, sekunder dan tersier yang melalui daerah

persawahan yang mendapat manfaat/menggunakan air irigasi dari saluran. Sedangkan pada bagian/ruas saluran primer dan sekunder yang tidak melalui daerah persawahan yang mendapat manfaat/menggunakan air irigasi dari saluran dilakukan oleh Pengelola jaringan irigasi (Pengamat/UPT Pengairan).

Petani anggota P3A dan pengurus P3A hendaknya selalu menambah wacana dengan diskusi/dialog dengan penyuluh/petugas lapangan agar dapat memperoleh ide-ide/pemikiran yang dapat mempermudah pelaksanaan pemeliharaan rutin jaringan irigasi oleh petani anggotanya.

Kegiatan yang bersifat perawatan adalah memperbaiki longsoran-longsoran kecil yang terjadi pada tanggul dan lereng saluran, merapikan profil saluran supaya tetap berbentuk trapezium (sedapat mungkin), membersihkan sampah/ endapan sedimen disekitar pintu air, alat pengukur debit dan lain-lain, membersihkan tanaman/semak dan sedimen pada ruas saluran yang menjadi tanggung-jawab pemeliharaan rutinnya, segera menutup kembali pintu skot balok dipintu sadap minor jika sudah tidak diperlukan mengalirkan air, segera membuka kembali pintu skot balok di dalam saluran setelah tidak diperlukan lagi mengangkat air ke saluran tersier sebelum waktu giliran air habis. Gunanya untuk membersihkan

saluran dari endapan sedimen serta memperlancar aliran air ke hilir yang mendapatkan giliran pemberiaan air dan mencegah meluapnya air ke tanggul saluran.

Kegiatan pemeliharaan rutin meliputi:

a. Yang bersifat Perawatan:
   - Memberikan minyak pelumas pada bagian pintu.
   - Membersihkan saluran dan bangunan dari tanaman liar dan semak-semak.
   - Membersihkan saluran dan bangunan dari sampah dan kotoran.
   - Pembuangan endapan lumpur di bangunan ukur.
   - Memelihara tanaman lindung di sekitar bangunan dan di tepi luar tanggul saluran.

b. Yang bersifat Perbaikan ringan
   - Menutup lubang-lubang bocoran kecil di saluran/bangunan.
   - Perbaikan kecil pada pasangan, misalnya siaran/plesteran yang retak atau beberapa batu muka yang lepas.

3. Pemeliharaan Berkala

Pemeliharaan berkala merupakan kegiatan perawatan dan perbaikan yang dilaksanakan secara berkala dalam kurun waktu tertentu yang direncanakan dan dilaksanakan oleh Pengamat/UPT Pengairan dan dapat

bekerja sama dengan P3A secara swakelola berdasarkan kemampuan lembaga tersebut dan dapat pula dilaksanakan secara kontraktual.

Pelaksanaan pemeliharaan berkala harus dilaksanakan secara periodik sesuai kondisi jaringan irigasi. Setiap jenis kegiatan pemeliharaan berkala dapat direncanakan dengan periode yang berbeda-beda. Disarankan pemeliharaan jaringan irigasi secara berkala dilakukan serempak minimal dilaksanakan 2 kali dalam satu tahun, yaitu dilaksanakan menjelang musim tanam pertama dan menjelang musim tanam kedua. Pemeliharaan jaringan irigasi berkala melibatkan partisipasi petani (gotong royong) dalam koordinasi P3A dan Pengamat, dilaksanakan mulai dari saluran primer, sekunder sampai tersier sebagai persiapan dimulainya musim tanam.

Pemeliharaan berkala dapat dibagi menjadi tiga yaitu pemeliharaan yang bersifat perawatan, pemeliharaan yang bersifat perbaikan dan pemeliharaan yang bersifat penggantian sebagaimana dalam Lampiran II Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No. 12/PRT/M/2015 mengenai Pedoman penyelenggaran pemeliharaan jaringan irigasi.

Pekerjaan pemeliharaan berkala meliputi:

a. Kegiatan pemeliharaan berkala yang bersifat perawatan
   - Menggali endapan di saluran, pembuangan lumpur dan sampah di bangunan dan di saluran
   - Pembersihan semak di bangunan dan di saluran primer dan sekunder yang tidak melewati/melalui daerah persawahan yang mendapatkan manfaat.
   - Mengecat pintu air
b. Kegiatan pemeliharaan berkala yang bersifat perbaikan, yang muncul setiap dua tahun sampai dengan lima tahun, antara lain:
   - Memperbaiki dan mengecat rumah bangunan-bangunan bagi.
   - Memperbaiki kerusakan akibat bencana alam secara permanen
   - Memperbaiki bendung (sayap, pintu air, dll)
c. Kegiatan pemeliharaan berkala bersifat penggantian, yang muncul setiap lima sampai 10 tahun, antara lain:
   - Mengganti pintu air yang rusak
   - Meninggikan tanggul saluran

4. Perbaikan Darurat

Perbaikan darurat adalah perbaikan sebagai akibat bencana alam dan/atau kerusakan berat akibat terjadinya kejadian luar biasa dan perlu penanggulangan darurat agar

jaringan irigasi dapat segera berfungsi. Tergantung pada tingkat kerusakannya, maka pelaksanaan kegiatan perbaikan darurat dapat dilaksanakan oleh petani, pengurus P3A atau petugas pemerintah (kondisi seperti ini dengan sendirinya memerlukan musyawarah untuk kesepakatan). Kemudian kalau sudah tersedia dana, barulah dilaksanakan perbaikan permanen dikemudian hari. Dengan demikian, kegiatan pemeliharaan selalu berkaitan dengan fisik jaringan irigasi, oleh karena itu pelaksanaan pemeliharaan dapat dilaksanakan secara swakelola atau dapat dikontraktualkan.

4. Organisasi Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A/GP3A/IP3A)

Pada prinsipnya organisasi ini sudah ada sejak air irigasi mulai menjagi bagian dari kehidupan pertanian. Pada mulanya organisasi seperti ini terkait erat dengan lembaga pemerintah desa sebagai pusat pengatur kegiatan masyarakat desa, meskipun ada yang berdiri sendiri seperti Subak di Bali, yang dalam perkembangananya organisasi ini sudah ada sejak lama secara tradisional dan mengakar pada kehidupan masyarakat. Pada akhirnya dibentuk organisasi perkumpulan pemakai air secara formal, yang memiliki AD/ART yang dibuat oleh pemerintah sebagai pijakan bagi kegiatannya.

Dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 33/PRT/M/2007 tentang Pedoman Pemberdayaan P3A/GP3A/IP3A

dinyatakan bahwa petani pemakai air wajib membentuk P3A secara demokratis pada setiap daerah layanan/petak tersier atau desa. P3A/GP3A/IP3A merupakan organisasi petani pemakai air yang bersifat sosial-ekonomi dan budaya yang berwawasan lingkungan dan berasaskan gotong royong.

Perkumpulan petani pemakai air (P3A) adalah suatu wadah untuk menampung kepentingan dan kegiatan petani secara bersama dalam mengelola air irigasi, dalam satu atau lebih petak tersier. Organisasi P3A bertujuan untuk menampung masalah dan aspirasi petani yang berhubungan dengan air untuk tanaman dan bercocok tanam, wadah bertemunya petani untuk saling bertukar pikiran, serta membuat keputusan guna memecahkan masalah yang dihadapi bersama oleh petani.

Pemerintah daerah menetapkan pembentukan dan/atau pengembangan perkumpulan petani pemakai air yang secara organisatoris, teknis dan finansial mampu untuk diserahi tugas dan kewajiban pembangunan, rehabilitasi, eksploitasi dan pemeliharaan jaringan irigasi beserta bangunan pelengkapnya dalam petak tersier, kwarter, desa dan subak. Atas dasar peraturan tersebut, maka setiap desa atau daerah yang memiliki areal irigasi, dianjurkan untuk membentuk organisasi pemakai air yang akan membantu kegiatan pembagian air irigasi dan pemeliharaan jaringan irigasi.

Mengingat bahwa struktur kelembagaan organisasi petani pemakai air saat sekarang ada 3 (tiga) tingkatan struktur yang sesuai dengan struktur jaringan irigasi primer, sekunder, dan tersier, maka kerangka kelembagaan organisasi petani dalam kegiatan partisipasi petani dalam kegiatan rehabilitasi dan kegiatan OP jaringan irigasi seharusnya juga diatur dalam 3 (tiga) struktur kelembagaan yang sesuai dengan keberadaan tingkatan jaringan irigasi yang ada yaitu:

1) Organisasi P3A berpartisipasi pada jaringan irigasi Tersier. Sesuai dengan batasan kriteria pembentukan kelembagaan perkumpulan petani pemakai air bahwa pada tingkat jaringan irigasi tersier dibentuk kelembagaan P3A. Maka untuk kegiatan partisipasi dalam kegiatan rehabilitasi dan kegiatan OP jaringan irigasi tersier akan dilaksanakan oleh organisasi P3A.
2) Organisasi GP3A berpartisipasi pada jaringan irigasi Sekunder. Sesuai dengan wilayah kerja dari GP3A yang ada, maka kelembagaan yang mengkoordinir kegiatan partisipasi petani untuk kegiatan jaringan irigasi sekunder yaitu Gabungan P3A.
3) Organisasi IP3A berpartisipasi pada jaringan irigasi Primer. Jika kegiatan rehabilitasi dan kegiatan OP pada jaringan irigasi primer maka kelembagaan yang mengkoordinir kegiatan partisipasi petani pada jaringan irigasi tersebut yaitu Induk P3A (IP3A).

Pembentukan Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) memiliki tujuan sebagai berikut (Yuliadra, 2007):

1) Perkumpulan petani pemakai air bertujuan untuk menampung masalah dan aspirasi petani yang berhubungan dengan air untuk tanaman dan bercocok tanam. Selain itu, organisasi ini juga sebagai wadah bertemunya petani untuk saling bertukar pikiran serta membuat keputusan guna memecahkan permasalahan yang dihadapi di lapangan.
2) Memberikan pelayanan kebutuhan petani terutama dalam memenuhi kebutuhan air irigasi untuk usaha pertaniannya.
3) Menjadi wakil petani dalam melakukan tawar menawar dengan pihak luar yang berhubungan dengan kepentingan petani.
4) Menjadi wakil petani dalam melakukan tawar menawar dengan pihak luar (bisa dengan pemerintah, LSM atau Lembaga-lembaga terkait) yang berhubungan dengan kepentingan petani.
5) Berperan serta dalam pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi primer dan sekunder.
6) Menyelenggarakan pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi pada jaringan irigasi tersier/desa yang menjadi tanggung jawabnya.

Adapun tugas pokok dari Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A/GP3A/IP3a) sebagai berikut:

1. Melakukan pemeliharaan dan perbaikan jaringan irigasi tersier dan pedesan.
2. Membuat usulan rencana tata tanam, pola tanam, jadwal tanam dan jadwal pemberian/pembagian air.
3. Mengatasi dan menyelesaikan pelbagai masalah yang timbul dan terjadi diantara para anggota petani pemakai air di dalam pengelolaan air irigasi.
4. Mengumpulkan dana mengurus iuran pembiayaan bagi kegiatan eksploitasi dan pemeliharaan bangunan dan jaringan

irigasi dari para anggota petani pemakai air yang telah di sepakati bersama dalam musyawarah.

5. Melakukan pemantauan dan evaluasi kegiatan pengelolaan irigasi pada wilayah kerja yang menjadi tanggung jawabnya.
6. Sebagai badan masyarakat mewujudkan peran serta kepada pemerintah, melaksanakan kewajiban–kewajiban pemerintah dalam rangka kegiatan yang menyangkut persoalan-persoalan pengairan dan pertanian.

Pemberdayaan P3A mengikuti konsep bahwa irigasi mempunyai lima pilar yaitu ketersediaan sumberdaya air, prasarana, pengelolaan, institusi dan sumberdaya manusia. P3A merupakan institusi pengelola irigasi di tingkat petani. Dalam P3A terdapat sumberdaya manusia yang mengelola irigasi dan memanfaatkan irigasi. Penguatan atau pemberdayaan petani pemakai air juga tertulis dalam regulasi khusus yaitu Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007 yang mengamanatkan pembinaan dan pemberdayaan P3A menjadi tanggung jawab instansi pemerintah daerah yang membidangi ketahanan pangan.

Disamping itu juga dibentuk lembaga Komisi Irigasi. Komisi Irigasi secara umum adalah lembaga koordinasi dan komunikasi antara unsur-unsur dari pemerintah, dari perkumpulan petani pemakai air, dan unsur dari pengguna jaringan irigasi lainnya. Maksud dan tujuan dibentuknya Komisi Irigasi adalah upaya

mewujudkan keterpaduan dalam pengelolaan system irigasi di setiap provinsi atau kabupaten/kota.

5. Partisipasi Organisasi Petani Pemakai Air (P3A/GP3A)

5.1. Konsep Partisipasi

Hampir semua instrumen hukum, terutama instrumen hukum yang bersifat sektoral, memuat bab mengenai partisipasi masyarakat. Namun demikian hanya UU No. 25/2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang mendefinisikan cukup jelas mengenai partisipasi masyarakat (Suhirman 2006 dalam Kurniadi dkk, 2009). Menurut UU No. 25/2004, partisipatif masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat untuk mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan.

Terdapat beberapa macam partisipasi yang dikemukakan oleh ahli. Berdasarkan cara keterlibatannya, menurut Sugiyah (2010), partisipasi dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu partisipasi langsung dan partisipasi tidak langsung. Partisipasi langsung terjadi apabila individu menampilkan kegiatan tertentu dalam proses partisipasi seperti mengajukan pandangan, membahas pokok permasalahan, mengajukan keberatan terhadap keinginan orang lain atau terhadap ucapannya. Partisipasi tidak langsung terjadi apabila individu mendelegasikan hak partisipatifnya pada orang lain.

Bila partisipasi dimaknai sebagai proses interaksi negara dan warganya yang saling menguntungkan dan bersifat dua arah maka partisipasi memiliki dua unsur penting, yaitu keterwakilan dan keterlibatan. Dua unsur tersebut tidak berdiri sendiri melainkan saling berkaitan dan simultan satu dengan yang lainnya (Kurniadi dkk, 2009).

Pada dasarnya banyak faktor yang mempengaruhi derajat partisipatif seseorang yang tercermin dalam perilaku dan aktifitasnya dalam suatu kegiatan. Partisipatif yang tumbuh dalam masyarakat dipengaruhi oleh banyak faktor. Faktor-faktor yang mempengaruhi kecenderungan seseorang dalam berpartisipatif, yaitu: usia, jenis kelamin, pendidikan, pekerjaan dan penghasilan, serta lamanya tinggal (Angell, 2011 dalam Anonim, 2012).

Paradigma penyelenggaraan pemerintahan saat ini *(good governance)* salah satunya mencantumkan prinsip partisipasi yang memberikan peluang bagi masyarakat untuk ikut berkontribusi merencanakan, mensukseskan, dan mengevaluasi hasil-hasil pembangunan, penyelenggaraan pemerintahan, dan evaluasi kinerja pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah (daerah). Dengan melakukan tindakan-tindakan tersebut, berarti masyarakat sudah turut aktif memikirkan pemenuhan kebutuhan hidup dan penghidupannya demi masa depan yang lebih baik

Menurut Conyers (1994: 154- 155), partisipasi masyarakat memiliki arti sangat penting dalam pelaksanaan pembangun. Terdapat tiga alasan mengapa partisipasi masyarakat diperlukan, yakni :

1. Masyarakat merupakan sumber informasi yang memberikan gambaran tentang kondisi dan kebutuhan daerah setempat;
2. Masyarakat akan lebih percaya kepada program kegiatan pembangunan bilamana mereka dilibatkan dalam perencanaan, serta memiliki tanggung jawab dan kepedulian untuk menyukseskan pelaksanaannya karena adanya rasa memiliki terhadap program dan kegiatan tersebut;
3. Keterlibatan masyarakat sebagai bentuk terlaksananya hak demokrasi untuk turut serta menentukan dan memantau terlaksananya pembangunan.

Partisipasi masyarakat dapat diwujudkan atas dasar inisiatif masyarakat sendiri, artinya masyarakat berpartisipasi atas kesadarannya sendiri untuk mendukung program pemerintah atau berinisiatif mewujudkan kondisi yang ia inginkan. Selain itu, partisipasi masyarakat juga dapat terwujud apabila diminta, artinya partisipasi ada apabila pemerintah meminta atau memaksa masyarakat untuk melakukannya. Partisipasi bentuk lain adalah keterlibatan masyarakat atas adanya timbal balik finansial atau karena adanya insentif, yakni partisipasi yang dilakukan masyarakat bukan atas kesadaran sendiri melainkan adanya iming-iming bayaran atau insentif tertentu apabila dilakukan.

Sependapat dengan Conyers di atas, Cohen dan Uphoff (1977: 92) berpendapat bahwa partisipasi merupakan bentuk kepedulian masyarakat untuk mengambil bagian atau peran dalam pembangunan. Partisipasi masyarakat berwujud dalam berbagai bentuk diantaranya menyampaikan pernyataan dan tanggapan tentang pelaksanaan atau hasil pembangunaan yang dirasakan, menyumbangkan tenaga, waktu, memberikan masukan berupa ide, gagasan, pemikiran tentang model atau rencana pembangunan yang harus dilakukan, atau bahkan turut serta menyumbangklan materi atau ikut menanggung biaya agar pembangunan terlaksana sesuai tujuan dan harapan. Masih menurut Cohen dan Uphoff (1977), partisipasi masyarakat dapat dibedakan atas 4 jenis yaitu: a) *participation in decision making*; b) *participation in implementation;* c) *participation in benefits*; d) *participation in evaluation*.

1. ***Participation in decision making*** **(Partsispasi dalam perencanaan)**

Perencanaan merupakan suatu proses yang sistematis dalam pengambilan keputusan tentang tindakan yang akan dilakukan pada waktu yang akan datang. Disebut sistematis karena perencanaan itu dilaksanakan dengan menggunakan prinsip-prinsip tertentu. Prinsip-prinsip tersebut mencakup proses pengambilan keputusan. Penggunaan pengetahuan dan

teknik secara ilmiah, serta tindakan atau kegiatan yang terorganisasi. Perencanaan sebenarnya merupakan suatu cara "rasional" untuk mempersiapkan masa depan.

Partsispasi dalam perencanaan pembangunan merupakan suatu komponen yang sangat penting bagi keberhasilan proyek-proyek pembangunan. Masyarakat perlu terlibat atau dilibatkan secara aktif sejak tahap perencanaan pembangunan sehingga pada tahap selanjutnya diharapkan akan tetap ada partisipasi masyarakat. Indikator dalam rangka mengukur dimensi keterlibatan masyarakat dalam perencanaan khususnya dalam perencanaan program pembangunan dapat dilihat melalui 5 indikator sebagai berikut:

1) Keterlibatan dalam rapat atau musyawarah.
2) Kesediaan dalam memberikan data dan informasi.
3) Keterlibatan dalam penyusunan rancangan-rencana pembangunan.
4) Keterlibatan dalam penentuan skala prioritas kebutuhan
5) Keterlibatan dalam pengambilan keputusan

2. *Participation in implementation* (Partisipasi dalam pelaksanaan)

Mengenai partisipasi dalam pelaksanaan pembangunan, Cohen dan Uphoff (1977:2) menyatakan bahwa partisipasi dalam pembangunan meliputi: 1) partisipasi dalam sumber daya, 2) partisipasi dalam administrasi dan koordinasi dan, 3)

partisipasi dalam pendaftaran program. Dikemukakan lebih lanjut oleh Ndraha (1994:24) menyatakan bahwa partisipasi dalam pelaksanaan meliputi 1) mengarahkan daya dan dana, 2) administrasi dan koordinasi dan, 3) penjabaran dalam program. Berdasarkan uraian tersebut maka dalam rangka mengukur dimensi keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan ditetapkan 4 indikator meliputi:

1) Keaktifan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan.
2) Kesediaan memberikan sumbangan berupa pikiran, keahlian dan keterampilan.
3) Kesediaan memberikan sumbangan berupa uang materi dan bahan- bahan.
4) Tanggung jawab terhadap keberhasilan pembangunan.

3. *Participation in benefits* (Partisipasi dalam penerimaan dan pemanfaatan hasil)

Cohen dan Uphoff (1977: 3) menyatakan bahwa partisipasi dalam perencanaan dan pemanfaatan hasil pembangunan dapat dibedakan menjadi, pertama, manfaat material seperti peningkatan pendapatan atau asset lain yang penting bagi kepentingan pribadi. Kedua, manfaat social, pendidikan, kesehatan, dan jasa-jasa lain. Ketiga, manfaat individual seperti pengembangan diri, kekuasaan politik, dan kepercayaan umum bahwa seseorang mulai dapat mengendalikan kekuasaannya. Keempat, konsekuensi yang diharapkan.

Ndraha (1989:90) menyatakan bahwa partisipasi dalam menerima hasil pembangunan berarti: 1) menerima setiap hasil pembangunan seolah- olah milik sendiri, 2) menggunakan, memanfaatkan setiap hasil pembangunan, 3) mengusahakan (menjadikan suatu lapangan usaha dan mengeksploitasikannya) misalnya pembangkit tenaga listrik, perusahaan desa dan sebagainya, 4) memelihara secara rutin dan sistematis tidak dibiarkan rusak dengan anggapan bahwa kelak ada bantuan pemerintah untuk pembangunan baru, 5) mengatur penggunaan dan pemanfaatannya, pengusahaan dan pengamanannya. Berdasarkan uraian tersebut, maka indicator dari dimensi keterlibatan dalam menerima, memanfaatkan dan memelihara serta mengembangkan hasil-hasil pembangunan meliputi:

1) Pemahaman tentang hakikat pembangunan.
2) Kesediaan dalam menerima dan memanfaatkan hasil pembangunan.
3) Kesediaan dalam melestarikan hasil-hasil pembangunan.
4) Kesediaan dalam mengembangkan hasil pembangunan.

4. *Participation in evaluation* (Partisipasi dalam pengawasan dan penilaian hasil)

Setiap usaha pembangunan yang dilaksananakan tentunya memerlukan suatu pengawasan sehingga pelaksanaan kegiatan pembangunan tersebut dapat sesuai dengan rencana yang ditetapkan sebelumnya dan bila terjadi penyimpangan segera

diperbaiki. Dalam kaitannya dengan partisipasi masyarakat dalam mengawasi pembangunan, Kartasasminta (1997:34) menyatakan bahwa:

> "Tanpa pengawasan dan pengendalian, apa yang direncanakan dan dilaksanakan dapat menuju kearah yang bertentangan dengan tujuan yang telah digariskan".

Berdasarkan uraian tersebut, maka dalam rangka mengukur dimensi keterlibatan masyarakat dalam pengawasan pembangunan ditetapkan 7 indikator yang meliputi:

1) Adanya norma atau aturan standar.
2) Adanya kesempatan bagi masyarakat untuk melakukan pengawasan.
3) Keaktifan dalam melakukan pengawasan.
4) Dampak pendapatan Negara dan daerah.
5) Dampak terhadap penciptaan lapangan kerja dan penyerapan tenaga kerja.
6) Dampak terhadap pengembangan sektor lain.
7) Pemberian saran dan kritik dari masyarakat

Dalam Petunjuk Pelaksanaan Pemberdayaan P3A (Kementrian PUPERA, Dirjen SD, Direktorat O dan P, 2019), partisipasi masyarakat petani dalam pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi harus dimulai dari ide awal, pengambilan keputusan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan, perbaikan, pengoperasian, pemeliharaan dan perbaikan. Peran serta masyarakat petani dapat

diwujudkan melalui sumbangan ide, konsep, waktu, tenaga, materi dan dana.

Pemberdayaan petani pemakai air/P3A dalam kegiatan O&P merupakan upaya membantu pemerintah dalam pengelolaan dan pemeliharaan jaringan irigasi yang dilakukan secara individu petani pemakai air dan atau secara kelompok/gotong royong/P3A, meliputi segala tindakan yang terkait dengan upaya pengoperasionalan pendistribusian air dan pemeliharaan jaringan irigasi tanpa mengurangi batas kewenangan pengamat pengairan. Koordinatif dan silaturahmi dengan Pengamat/UPT Pengairan serta gotong-royong merupakan azas yang harus dikembangkan P3A/petani pemakai air dalam segala kegiatan OP. Pemberdayaan petani pemakai air/P3A meliputi unsur operasi pengaturan dan penditribusian air serta unsur pemeliharaan jaringan air. Kegiatan OP jaringan irigasi meliputi pengaturan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi untuk menjamin kelestarian kondisi, fungsi dan manfaat jaringan irigasi (Insan, 2010).

B. Defenisi Konsep

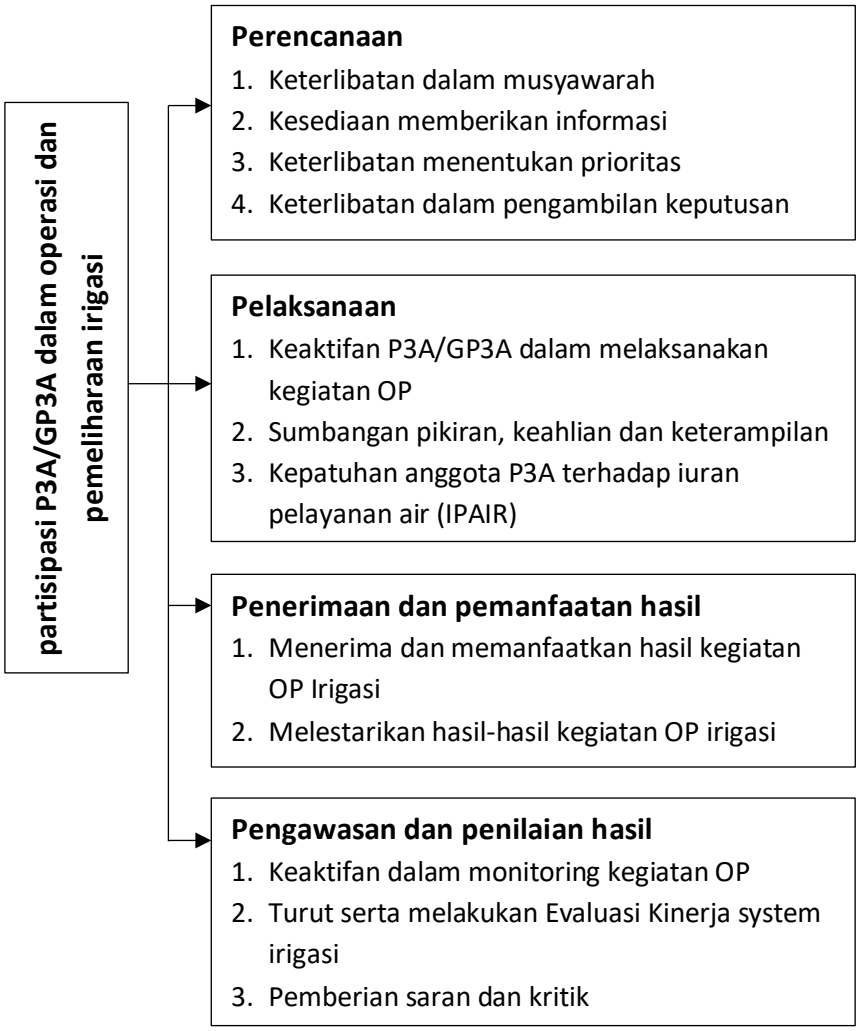
Defenisi konsep dalam penelitian ini perlu dirumuskan ke dalam batasan-batasan yang dipakai untuk menghindari adanya interpretasi yang berbeda terhadap masalah yang akan diteliti. Defenisi konsep yang dimaksud dalam penelitian ini adalah:

1. Partisipasi adalah keikutsertaan atau keterlibatan organisasi petani (P3A/GP3A) yang aktif dan sudah berbadan hukum dalam kegiatan operasi dan pengelolaan irigasi.
2. Partsipasi dalam perencanaan adalah keterlibatan P3A/GP3A dalam merencanakan segala sesuatu agar memudahkan dalam proses kegiatan operasi dan pemeliharaan irigasi. Indikatornya adalah: Keterlibatan dalam rapat atau musyawarah, kesediaan dalam memberikan data dan informasi, keterlibatan dalam penyusunan rancangan-rencana pembangunan, keterlibatan dalam penentuan skala prioritas kebutuhan, keterlibatan dalam pengambilan keputusan
3. Partisipasi dalam pelaksanaan adalah keterlibatan P3A/GP3A dalam pelaksanaan kegiatan operasi dan pemeliharaan irigasi. Indikatornya adalah: (a) keaktifan P3A/GP3A dalam pelaksanaan kegiatan operasi dan pemeliharaan, (b) kesediaan memberikan sumbangan berupa pikiran, keahlian dan keterampilan, (c) kesediaan memberikan sumbangan berupa uang materi dan bahan-bahan.
4. Partisipasi dalam penerimaan dan pemanfaatan hasil adalah keterlibatan P3A/GP3A dalam menerima dan memanfaatkan hasil kegiatan operasi dan pemeliharaan irigasi. Indikatornya meliputii: (a) menerima dan memanfaatkan hasil kegiatan OP, (b) melestarikan hasil-hasil kegiatan OP.

5. Partisipasi dalam pengawasan adalah keikutsertaan P3A/GP3A dalam pengawasan terhadap kegiatan operasi dan pemeliharaan jaringan irigasi. Indikatornya adalah (a) keaktifan dalam monitoring kegiatan OP, (b) ikut melakukan evaluasi kinerja system irigasi, (c) pemberian saran dan kritik.

C. Kerangka Penelitian

Gambar 4
Model Penelitian



Sumber : Cohen, J. M., & Up-hoff, N. "Rural Development Participation: Concepts and Measures for Project Design, Implementation and Evaluation". 1977 diadopsi Conyers, Diana. 1994. "Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga: Suatu Pengantar".Yogyakarta: Gadjah Mada University Press