

PERAN SERTA PETANI DALAM PENGEMBANGAN IRIGASI SEBAGAI SARANA PENGEMBANGAN PERTANIAN DI INDONESIA

*Oleh : Suprodjo Pustotardjo
Fakultas Teknologi Pertanian UGM*

A. Pendahuluan

Seperti umumnya keadaan wilayah hujan muson tropik, rata-rata curah hujan tahunan di Indonesia cukup tinggi (1.500 - 3.000 mm). Meskipun demikian, di dalam kenyataannya keberhasilan produksi tanaman pangan utama masih sangat tergantung pada tersedianya air irigasi. Keadaan ini disebabkan karena watak hujra tropika yang berintensitas tinggi dan kurang menentukan kejadiannya, secara alami kurang dapat dimanfaatkan oleh tanaman, Kekeringan (dry spell period atau "betatan") di tengah-tengah musim hujan yang mengakibatkan kerusakan tanaman (water stress) sudah sangat sering dijumpai. Musim kemarau yang kering dan panjang kemudian diikuti dengan musim hujan yang "lebih awal" dan panjang disertai dengan banjir telah berlangsung dalam beberapa tahun terakhir ini. Secara alami kesemuanya itu wajar terjadi di daerah tropik ataupun hujan muson tropik. (Kamarck, 1979).

Menghadapi kenyataan betapa pentingnya peran sarana irigasi dalam menunjang keberhasilan produksi pangan utama, dalam PELITA pembangunan irigasi merupakan salah satu sektor yang menempati prioritas utama. Daftar Lampiran 1

menunjukkan investasi fisik dan finansial yang telah ditanamkan oleh Pemerintah dalam sektor irigasi. Pembangunan sarana irigasi sebagai penunjang pengembangan pertanian masih terus dilanjutkan seperti dinyatakan dalam GBHN Tap. MPR No. IV/MPR/1978 (PELITA III) dan GBHN Tap MPR No. II/MPR/1983 (REPELITA IV). Bahkan GBHN Tap. MPR No. II/MPR/1983 melekatkan program pembangunan pengairan (termasuk irigasi di dalamnya) dalam satu sektor pembangunan pertanian. Hal ini merupakan suatu langkah yang lebih maju dalam penyusunan strategi dasar perencanaan pemanfaatan dan pendayagunaan sarana irigasi sebagai penunjang produksi pertanian.

Bila dikaji lebih lanjut GBHN Tap. MPR No. IV/MPR/1978 dan GBHN Tap. MPR No. II/MPR/1983, maka dalam pembangunan irigasi di Indonesia ada empat hal yang menonjol, yaitu :

1. Pembangunan irigasi merupakan satu kesatuan dalam pembangunan pengairan yang sifatnya selain meningkatkan kemampuan penyediaan air juga berusaha mengembangkan, mengatur, dan menjaga kelestarian sumber air.
2. Diperlukan dorongan terhadap masyarakat tani untuk memanfaatkan

kan air irigasi yang tersedia terutama untuk mengembangkan persawahan dan intensifikasi pendayagunaannya.

3. Diperlukan adanya peran serta petani dalam pengembangan jaringan terminal (jaringan tersier maupun kwarter).
4. Diperlukan peningkatan kesadaran, kemampuan petani dan peran serta masyarakat dalam pemeliharaan, perawatan dan pendayagunaan sarana irigasi yang ada, dengan diikuti pengaturan pemanfaatan air secara efisien.

Pokok masalah yang akan dibahas dalam makalah ini ialah, masalah peran serta petani dalam pengembangan irigasi, yang rupanya merupakan salah satu faktor penentu berhasilnya program. Keberhasilan ini dapat dilihat dari kelestarian fungsional, kelestarian fisik, maupun tercapainya dan lestarinya manfaat.

B. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Peran Serta Petani Dalam Pengembangan Irigasi*

Apabila ditinjau secara sepintas mungkin akan timbul suatu keganjilan adanya sikap petani yang apatis terhadap pengembangan irigasi. Padahal pada hakekatnya iar irigasi merupakan sarana pokok pendukung usaha taninya. Untuk ini maka diperlukan suatu penelaahan masalah secara mendalam dan cermat. Apalagi dalam kenyataannya keadaan ini tidak hanya dijumpai di Indonesia, tetapi di beberapa negara lain seperti halnya di Filipina (Alfonso, 1981), Sri Lanka, Pakistan dan India (FAO, 1982).

Bagi pemerintah Indonesia, fungsi peran serta petani dalam pengem-

banagan irigasi (termasuk pendayagunaan dan pemeliharaan serta perawatan) secara lestari ini memang sangat penting. Data dalam Daftar 1 menunjukkan betapa tidak seimbang-nya perkembangan (laju) antara luas panen padi dan perbaikan sarana irigasi lahan oncoran yang telah dicapai. Padahal jaringan irigasi yang dikembangkan, tujuan utamanya untuk mendukung lahan persawahan. Bahkan dari hasil pengamatan di beberapa proyek irigasi menunjukkan bahwa umur fungsional jaringan terminal umumnya kurang dari 5 tahun. Karenanya tidak mengherankan bahwa peran sarana irigasi dalam memantapkan luas panen (Daftar 1) relatif masih kecil. Kenaikan luas panen yang mantap di Kalimantan dan Sumatra diduga berasal dari lahan persawahan pasang surut (P3S, Dept. P.U.).

Korten (Korten dan Alfonso, 1981) dan FAO (FAO, 1982) mengidentifikasi adanya empat faktor utama yang menyebabkan suatu sarana pelayanan kebutuhan masyarakat, sarana irigasi, tidak menarik partisipasi petani. Keempat faktor kunci pembahas tersebut ialah :

1. Keterbatasan kemampuan pelayanan. Dengan dana dan sarana (personal) maupun fasilitas pelaksanaan) operasi serta pemeliharaan yang sangat terbatas, maka tidak mungkin bagi Dinas Pekerjaan Umum (Seksi Pengairan) untuk dapat menjalankan tugasnya dengan baik. Sebagai contoh seksi Pengairan "Pekalen-Sampean" Situbondo yang bertanggung jawab terhadap operasi dan perawatan saluran sepanjang 110.1 km dengan 16 buah pintu sadap dalam tahun 1975 hanya mempunyai dana yang cukup

Daftar 1. Perkembangan Luas Panen (Ha) Padi Sawah dan Luas Pengembangan Jaringan Irigasi (Ha) Serta Jumlah Pembiayaannya

No.	Wilayah	Luas panen (ha), 1974	Perbedaan luas panen (ha) dengan tahun 1974				
			1975	1976	1977	1978	1979
1.	Sumatera	1.438.711	-19.260	33.326	45.384	90.364	142.013
2.	Jawa dan Madura	4.445.625	-57.200	-229.096	-312.761	17.877	-36.008
3.	Bali dan N.T.	377.061	-11.345	73	-600	39.827	27.370
4.	Kalimantan	513.809	16.170	32.434	45.958	57.848	54.053
5.	Sulawesi	563.647	66.392	52.953	86.630	151.972	139.223
6.	Maluku dan Irija	1.381	-512	-507	-481	215	-384
7.	T o t a l	7.340.234	-5.655	-110.817	-137.870	358.103	326.267
8.	Luas proyek irigasi yang diselesaikan ekuivalen dengan luas oncoran (ha)						
	a. Rehabilitasi	98.535	160.162	236.450	-	-	-
	b. Perluasan	693.241	295.192	570.710	-	-	-
	c. Pengendalian banjir	127.336	247.470	523.420	-	-	-
9.	T o t a l	208.918	342.487	247.243	-	-	-
10.	Luas akumulatif mulai 1974	208.918	551.405	798.848	-	-	-
11.	Biaya total akumulatif 106 \$), mulai 1974	107	466	755		1179	

Sumber data : 1. Statistik Indonesia, 1979, Biro Pusat Statistik, p. 202.
2. World Bank, 1978, Indonesia Irrigation Program Review, p.10.

untuk menggaji 10 orang pekerja saja. Karenanya tidak mengherankan bahwa perawatan maupun operasi jaringan menjadi terbengkalai sehingga saluran pengaliran ini sangat menurun fungsinya dan kacau pengoperasiannya. Akibatnya akan berantai sampai di saluran terminal yang dilola oleh petani. Keadaan serupa juga dijumpai di jaringan irigasi Losari (Madiun), Setupatok (Cirebon), Glapan-Sedadi (Demak). Bahkan sering dijumpai seorang petugas irigasi P.U. yang berpendidikan formal Sekolah Menengah harus melayani 3 - 5 pintu air yang berbeda-beda fungsi. Dalam keadaan yang demikian ini tidak mungkin pelayanan operasional jaringan irigasi dapat tertib dan memuaskan para petani pemakai air.

2. Kekurang mampuan untuk dapat dilayani oleh masyarakat setempat. Dalam pengembangan jaringan irigasi sampai tingkatan terminalpun jarang sekali petani dilibatkan di dalamnya. Hasil penelitian di Proyek Irigasi Pekalen Sampean (PIPS), hanya 11,2% petani yang dimintai saran dalam perencanaan rehabilitasi dan 4,5% dalam tahap perancangan. Tetapi sebagian besar petani yang terlibat tersebut adalah pejabat pemerintahan desa, bukan petani penggarap. Sebagai akibatnya terjadilah kesenjangan antara petani sebagai pengoperasi dan pengambil manfaat jaringan dengan pihak pemerintah yang memulai mengadakan pembangunan. Di satu pihak pemerintah mengharapkan bahwa petani akan mengambil tanggung jawab dalam pengoperasian dan pemeliharaan setelah bangunan irigasi selesai,

sedangkan di lain pihak petani belum tahu dengan pasti apa yang seharusnya dikerjakan. Karenanya petani tidak merasa sayang adanya kerusakan di jaringan irigasi sampai akhirnya tidak berfungsi lagi. Di Proyek Irigasi Jatiluhur, kekurangan mampuan, dan kurang sadaran petani dalam pengoperasian jaringan irigasi mengakibatkan adanya kecenderungan pemakaian air yang berlebihan dan penurunan produksi karena kelebihan air di musim hujan (Purba dan Bhuiyan, 1982). Untuk mengatasi adanya kesenjangan antara petani dan pemerintah maka perlu diciptakan pengertian nilai manfaat, hak dan kewajiban petani dalam pengelolaan jaringan irigasi. Sebaliknya pihak pemerintah yang bertanggung jawab terhadap jaringan primer dan sekunder harus memenuhi kewajiban-kewajibannya. Cara lain yang dapat ditempuh ialah dengan memberikan kesempatan yang lebih banyak kepada petani untuk berperan serta dalam proses pengembangan jaringan irigasi.

3. Keterbatasan kemampuan untuk beradaptasi dengan keadaan setempat. Seperti telah disebutkan sebelumnya perencanaan perancangan jaringan irigasi umumnya kurang melibatkan petani. Pihak perencana jarang yang mengetahui dan memahami keadaan khas dari wilayah, yang nantinya sangat besar sekali peranannya terhadap kelestarian operasi, pengelolaan, dan pemanfaatan jaringan. Sebaliknya adanya pengaruh ekonomik sosial dan budaya yang sangat kuat terhadap pola usaha tani menyebabkan timbulnya kesulitan dalam memilih pola tanam se-

rasi dengan tersedianya air, dapat disepakati dan diterima oleh petani. Dari segi proses perencanaan dan perancangannya ada dua faktor penghambat yang dihadapi :

- a. Proses konstruksi dilaksanakan secara terpisah dengan perancangan, sedangkan wewenang adaptasi rancangan dengan keadaan setempat sangat terbatas.
- b. Standard cara perancangan teknik jaringan yang berlaku memberikan kemungkinan/ peluang untuk terjadinya kesalahan-kesalahan perancang. Kesalahan perancangan ini di jaringan tingkat utama mungkin masih belum tampak, tetapi ditingkat jaringan terminal dapat menyebabkan tidak berfungsinya jaringan.

Hasil studi yang pernah dilaksanakan di jaringan irigasi Pekalen-Sampean Seksi Situbondo, Jawa Timur menunjukkan bahwa 42% dari pintu bagi petak tersier tidak dapat berfungsi karena salah meletakkannya. Alat ukur debit yang dipakai/dipasang juga tidak dapat berfungsi baik dengan kisaran kesalahan pengukuran antara 34 - 163%. Hal-hal yang serupa juga dijumpai di jaringan irigasi Waduk Losari, Ngawi (33% pintu sadap tidak berfungsi karena kesalahan tempat), dan di Waduk Setupatok, Cirebon. (Pusposutardjo, dkk., 1984).

Selain diperlukan persyaratan adaptabilitas fisik, jaringan-jaringan irigasi ini untuk dapat berfungsi dengan baik memerlukan pula adaptabilitas ekonomi dan sosial. Beberapa proyek pengembangan irigasi di luar Jawa

(misalnya di Proyek Irigasi Way-Sekampung-Way Seputih, Lampung, Proyek Irigasi Bendung Haruyan Dayak, Sungai Mui, Kalimantan Selatan) tidak dapat berfungsi baik karena cara bertanam padi dua kali setahun belum dapat diterima masyarakat. Sebaliknya kebutuhan air untuk mengolah kopi dan karet justru tidak dapat dipenuhi dari jaringan irigasi tersebut. Akibatnya jaringan irigasi bukan hanya terbengkalai, tetapi sebagian menjadi rusak.

4. Menciptakan ketergantungan kepada pemerintah.-- Pelaksanaan pengembangan jaringan irigasi yang bersifat dari atas seperti sekarang telah menimbulkan rasa ketergantungan yang berlebihan kepada pemerintah. Keadaan ini bukan semata-mata kesalahan petani, karena sebetulnya petani tidak tahu betul cara-cara pengoperasian jaringan secara benar. Merekapun tidak tahu akan hak-hak dan kewajiban terhadap jaringan tersebut. Meskipun telah dibentuk organisasi-organisasi pemakai air (HIPPA) tetapi kenyataannya kemampuannya untuk memberikan pelayanan operasi, pemeliharaan, bantuan pelayanan, dan administratif sangat lemah. Hal-hal yang esensi dalam perencanaan pemakaian air justru ditinggalkan dari luar organisasi yang umumnya tidak serasi dengan keinginan para petani. Suatu contoh ketergantungan para petani terhadap pemerintah dalam pengembangan irigasi dijumpai di Proyek Irigasi Pekalen-Sampean, Seksi Situbondo. Dari sampel petani yang ditemui (92 orang), 79,8% mereka puas dengan pelaksanaan rehabilitasi meskipun hanya 11,2%

yang terlibat dalam pekerjaan rehabilitasi tersebut. Sayang bahwa dasar kepuasan itu bukannya nilai pemenuhan fungsional jaringan tetapi didasarkan pada adanya perbaikan di tempatnya (Pusposutardjo, dkk., 1984).

Masalah ketergantungan kepada pemerintah dalam pengembangan irigasi ini makin bertambah dengan tidak adanya koordinasi yang baik antar instansi pemerintah dalam penetapan pola tanam, dan alokasi bantuan dana untuk operasional maupun pemeliharaan. Adanya program TRIS akhir-akhir ini di beberapa tempat telah menimbulkan akibat negatif terhadap peran serta petani dalam pengembangan jaringan terminal. Pihak penyelenggara TRIS menyadari bahwa adanya tanaman tebu merusak saluran-saluran kuarter dan sebaliknya memerlukan jaringan/fasilitas pengairan yang lebih baik. Karenanya dalam TRIS disediakan dana operasional irigasi. Akibatnya ialah terjadi persaingan terselubung dalam pemakaian air antara gadu tidak berijin dengan tebu, dan petani yang tidak memperoleh bantuan operasional irigasi menjadi tidak mau kembali untuk melaksanakan kewajiban pemeliharaan jaringan.

D. Usaha Untuk Mengkaitkan Usaha Pemerintah Dengan Kemauan Petani Dalam Mengembangkan dan Memanfaatkan Jaringan Irigasi.

Dari analisis yang telah diuraikan menunjukkan bahwa faktor-faktor yang menghambat peran serta petani

dalam pengembangan irigasi sangat banyak, rumit, dan berkaitan satu dengan lainnya. Di lain pihak disadari bahwa tanpa peran serta yang aktif dari para petani dalam pengembangan dan pemanfaatan jaringan irigasi, usaha pengembangan yang dilakukan pemerintah akan tidak bermanfaat.

Beberapa usaha yang dapat ditempuh sebagai usaha peningkatan peran serta petani dalam pengembangan irigasi, ialah :

1. Menimbulkan rasa kebersamaan yang mendalam tentang cara pemanfaatan air di kalangan petani. Atas dasar kemanfaatan bersama dalam penggunaan air, maka tolak ukur keadilan atau kesamaan mendapatkan air bukannya jumlah air yang diterima pada saat dibutuhkan, tetapi atas dasar optimum produksi dari keseluruhan jaringan irigasi. Faktor-faktor luas pemilikan lahan yang sempit, status pemilikan tanah, keterbatasan air irigasi dan kemudahan pemasaran hasil pertanian pangan bukan padi sangat membatasi berhasilnya usaha menimbulkan rasa kebersamaan tadi. Adanya rasa kebersamaan pemanfaatan air di kalangan petani merupakan kunci pokok sebagai pendorong peran serta petani dalam pengembangan dan pemanfaatan sarana irigasi.
2. Memberikan kesempatan yang lebih luas kepada petani (penggarap) untuk berperan dalam perencanaan, perancangan, dan pelaksanaan konstruksi (pembuatan) jaringan irigasi. Kesempatan ini diberikan setelah ada rasa kebersamaan dalam memanfaatkan air oleh petani. Tanpa didasari rasa keber-

samaan dalam memanfaatkan air tidak mungkin dapat dicapai kesepakatan dalam perencanaan dan perancangan jaringan. Untuk jaringan terminal, petani sebetulnya secara teknik mampu melaksanakan konstruksi dengan baik. Selanjutnya petani diberikan pula hak wewenang dalam pengelolaan air tidak hanya di tingkat terminal tetapi di tingkat jaringan utama beserta konsekuensi yang berupa kewajiban untuk memelihara kelestarian jaringan. Makin awal peran serta petani ini dilibatkan, makin baik hasil yang dapat diharapkan.

3. Perbaiki dalam cara perancangan dan konstruksi jaringan. Bila petani telah dilibatkan peran serta dalam perancangan dan konstruksi jaringan, maka kelemahan-kelemahan yang ada saat sekarang harus di eliminir. Standard peta topografi yang dipakai untuk perancangan terperinci harus diperhalus. Keluwesan rancangan untuk dapat disesuaikan dengan keadaan setempat harus diperbesar. Di samping itu prinsip bahwa "air harus mengalir ke bawah" tetap dipegang teguh dalam konstruksi.
4. Memperbaiki koordinasi di antara instansi yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam pelaksanaan pengembangan dan pemanfaatan irigasi. Meskipun telah ada panitia irigasi di tingkat propinsi, kabupaten, dan adanya unit-unit pelaksanaanya, bahkan ada dasar hukum yang melindunginya (PP No. 22. Tahun 1982 tentang tata pengaturan air, dan PP No. 23 Tahun 1982), namun dalam kenyataan masih banyak dijumpai kesimpang siuran kebijaksanaan dalam penetapan pola

pengelolaan jaringan dan pemanfaatan airnya. Hal ini sungguh-sungguh kurang menguntungkan untuk dapat mendorong partisipasi petani. Campur tangan panitia irigasi supaya dibatasi pada pola-pola strategi pengembangan dan pemanfaatan irigasi saja, sedangkan kebijaksanaan operasional diserahkan pihak petani atau organisasi pemakai air. Dengan demikian rasa tanggung jawab pengelolaan air menjadi jelas.

Pola kebijaksanaan pertanian terpadu, sampai dengan pemasaran hasil pertanian bukan padi supaya tetap dipegang teguh. Dengan demikian maka usaha-usaha mengurangi konsumsi air irigasi dapat dilaksanakan dengan baik tanpa mengurangi (resiko) pendapatan petani. Perlu diperhatikan bahwa penggunaan varietas unggul padi yang berumur pendek, bersifat "drought avoidance" bukannya "drought tolerance", merupakan salah satu penyebab ketidak serasian dalam pola pengelolaan air di Indonesia saat sekarang. Konsekuensi-konsekuensi negatif ini harus diterima dengan mengambil langkah-langkah kompensatif, yaitu usaha tani terpadu.

E. Penutup

Pengembangan irigasi sebagai sarana pengembangan pertanian di Indonesia mutlak diperlukan. Jumlah dana yang dicurahkan dalam pengembangan irigasi cukup banyak. Di lain pihak peran serta petani sebagai pengambil manfaat pengembangan irigasi masih terasa kurang.

Pengkajian lebih lanjut menunjukkan bahwa adanya kesenjangan ini, kesalahannya tidak dapat dile-

takkan di satu pihak saja, tetapi baik pemerintah maupun petani masing-masing mempunyai faktor-faktor kekangan tersendiri. Karenanya jalan pemecahan yang diambil pun harus dari dua arah, dengan memperhatikan kekangan-kekangan tersebut. Di satu pihak rasa kebersamaan pemanfaatan air irigasi harus ditumbuhkan di kalangan petani untuk dipakai sebagai dasar peran serta dalam pengembangan irigasi, di pihak lain pemerintah harus mulai memberikan keleluasaan yang lebih kepada petani dalam berperan serta. Pola usaha tani terpadu dengan diversifikasi tanaman sangat besar peranannya dalam menjembatani dipertemukannya kedua kepentingan tersebut.

PUSTAKA

1. Alfonso, F.B., *Assisting Farmer Controlled Development of Communal Irrigation System*, dalam *Bureaucracy and the Poor*, D.C. Korten dan F.B. Alfonso, edit., Mc. Graw-Hill International Book Company, New York, 1981, p. 44 - 52.
2. FAO, *Farmers 'Participation and Organization for Irrigation Water Management*, FAO-Rome, 1982, 30 Cp.
3. Korten, F.F., *Community Participation : A management perspective on obstacles and option*, dalam *Bureaucracy and the Poor*, D.C. Korten Korten dan F.B. Alfonso, edit, Mc.Graw-Hill International Book Company, New York, 1981, p. 181 - 200.
4. Purba, W.F. dan Bhuiyan, S.I., *Evaluating Irrigation Infrastructure Improvement at tehe Tertiary Level : An Indonesian case*, IRRI Saturday Seminar, September 11, 1982, 12 p.
5. Puposutradjo, S., Harsono, Mawardi, M., *Analysis of the Technical Constraint Influencing Farmers Participation in Water Management at Tertiary Level*, Makalah disampaikan untuk pertemuan teknik FAO, 1984, FTP - UGM, 36 p.