

## PERSPEKTIF KELEMBAGAAN IRIGASI



### **Dr. Jumiati Lira, S.P.,M.M.**

Dosen Fakultas Pertanian Universitas Muhammadiyah Makassar

[jumiati.amin@unismuh.ac.id](mailto:jumiati.amin@unismuh.ac.id)

Salah satu kebutuhan manusia yang sangat esensial adalah air, karena air merupakan kebutuhan sehari – hari termasuk menjadi sumber utama di bidang pertanian. Di dalam bidang pertanian masalah yang dihadapi adalah terjadinya kelangkaan akan air, jika terjadi kelangkaan maka akan menimbulkan perebutan sumberdaya yang pada akhirnya akan memicu munculnya konflik diantara pengguna (Saadah *et al.*, 2012).

Pembangunan irigasi menjadi pendukung keberhasilan pembangunan pertanian dan merupakan kebijakan pemerintah yang sangat strategis untuk mencapai swasembada beras. Menurut UU Pengairan No. 11 Tahun 1974 dan Permen PUPR No. 30/PRT/M/2015 tentang pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi, irigasi adalah usaha penyediaan, pengaturan dan pembuangan air irigasi untuk menunjang pertanian yang jenisnya terdiri irigasi permukaan, rawa, air bawah tanah, pompa, dan tambak. Dalam mengalirkan air sampai pada areal persawahan diperlukan adanya jaringan irigasi berupa saluran irigasi yang membawa air memenuhi kebutuhan agar tidak terjadi kelangkaan, kekurangan air merupakan masalah kronis dan karena itu pertanian memerlukan adanya irigasi.

Air masuk ke dalam sumberdaya bersama (*common property*), dalam pengelolaan sumberdaya bersama terdapat persoalan yaitu munculnya persaingan diantara penggunanya yang disebabkan oleh sifatnya yang bebas dimanfaatkan oleh siapapun. Implikasi dari persoalan tersebut menimbulkan suatu fenomena yang disebut *commons*

*dilemma* yang dicetuskan oleh Hardin dimana fenomena ini terjadi ketika pengelolaan sumberdaya bersama itu dikelola dengan kelembagaan yang lemah.

North (1990), mengatakan bahwa “kelembagaan” atau “institusi” sebagai semua bentuk batasan-batasan yang dibuat oleh manusia untuk memberi bentuk terhadap interaksi di antara mereka. Jadi menurut North (1990) “kelembagaan” adalah kerangka kerja manusia dalam saling berinteraksi. Selain itu, North juga mengatakan bahwa yang membedakan antara kelembagaan (institusi) dengan organisasi adalah bahwa organisasi memberikan struktur bagi interaksi manusia berdasarkan kerangka kelembagaan yang dibuat.

Pengelolaan air dari perspektif kelembagaan dapat diartikan sebagai kewenangan membuat keputusan dalam pemanfaatan sumberdaya air. Pengelolaan air merupakan salah satu tipe hak atas air yang dapat bersifat kumulatif. Termasuk dalam hak atas air (*water rights*) misalnya: hak untuk akses, yaitu hak untuk masuk dalam suatu kawasan sumberdaya, hak pemanfaatan, yaitu hak untuk memanfaatkan satuan dari sumberdaya, hak mengenyampingkan (*exclusion right*), yaitu hak untuk menentukan siapa yang boleh dan tidak boleh masuk kawasan dan memanfaatkan sumberdaya, hak transfer yaitu hak untuk menjual atau menyewakan sumberdaya. Hak untuk akses dan pemanfaatan adalah hak pada tingkat operasional sedangkan tiga hak lainnya adalah hak kolektif.

### ***Sistem irigasi dalam perspektif kelembagaan***

Dalam konteks kelembagaan pengelolaan irigasi terdapat tiga aspek penting yang sangat berperan yaitu:

#### a) Batas yurisdiksi (*jurisdiction boundary*)

Banyak permasalahan dalam pengelolaan air irigasi berkaitan dengan struktur batas yurisdiksi. Konsep batas yuridiksi dapat memberikan arti batas otoritas yang dimiliki oleh oleh suatu lembaga dalam mengatur sumberdaya. Dalam kasus pengelolaan wilayah sungai maupun irigasi, batas yurisdiksi juga menunjukkan bagaimana suatu institusi menentukan siapa yang tercakup dan apa yang diperoleh.

Kegunaan air dipengaruhi oleh dimensi lokasi, waktu, dan kualitas sehingga faktor yang menentukan seperti keadaan tanah iklim, dan musim akan mempengaruhi nilai investasi irigasi yang dibangun dan menentukan tingkat keinginan masyarakat

penggunaan air untuk membayar iuran air (*user's willingness to pay*). Semakin langka ketersediaan air, maka petani untuk membayar iuran irigasi semakin besar, dan sebaliknya semakin melimpah ketersediaan air sehingga petani untuk membayar air semakin rendah. Oleh karena itu, air harus diberi harga yang sebanding dengan tambahan biaya (biaya marjinal) yang dikeluarkan dalam penyediaan dan pendistribusian yang meliputi manfaat terbesar yang seharusnya (*opportunity cost*) mampu dihasilkan dari penggunaan sumberdaya (modal, tenaga kerja dan lahan), jika sumberdaya tersebut digunakan untuk kegiatan lain.

Sebagian masyarakat petani masih berpendapat bahwa air merupakan sumberdaya yang bebas dimiliki oleh semua orang (*common property*), pandangan ini timbul karena air menjadi komoditas dan murah di daerah tropis dengan ketersediaan yang relatif melimpah. Namun di daerah tertentu yang ketersediaannya terbatas, khususnya di daerah beriklim kering, air dipandang sebagai sesuatu yang berharga.

#### b) Hak kepemilikan (*water rights*)

Aspek ini mengandung muatan sosial yang diatur hukum, adat dan tradisi, atau kesepakatan antar anggota masyarakat dalam hal kepentingannya terhadap sumberdaya (air). Implikasinya adalah: 1) hak individu merupakan kewajiban orang lain, dan 2) kepemilikan yang jelas dapat memudahkan individu/masyarakat untuk akses dan kontrol terhadap sumberdaya (Rachman, 1999). "*water rights*" pada kelembagaan irigasi dapat merefleksikan hak yang diterima petani, yaitu memperoleh air pada saat dibutuhkan dengan jumlah dan kualitas tertentu, serta membayar kewajiban yang telah disepakati.

Saat kondisi ketersediaan air sangat memadai dan stabil sepanjang tahun, peran P3A umumnya relatif kurang sehingga cukup beralasan apabila para petani tidak mau membayar iuran P3A. Petani hanya bersedia membayar kewajiban setelah merasakan adanya pelayanan jasa dari P3A. Fenomena semacam ini memberikan petunjuk bahwa melalui konsep "*water rights*" yang adaptif, kelembagaan irigasi dapat terjamin eksistensinya. Para petani berhak memperoleh layanan irigasi sesuai dengan kewajibannya sepanjang mereka merasakan air yang diperoleh berasal dari usaha jasa pihak tertentu.

c) Aturan representasi (*rules of representation*)

Aspek ini dipandang paling penting untuk meningkatkan efisiensi operasional. Keputusan yang diambil dan akibatnya terhadap kinerja akan ditentukan oleh kaidah representasi yang digunakan dalam proses pengambilan keputusan kolektif (Rachman, 1999). Efektivitas pengambilan keputusan juga dipengaruhi oleh kinerja dan status kelembagaan yang terkait, seperti P3A/GP3A/IP3A, dan mandoro Je'ne. Di tingkat paling bawah, petani yang menjadi anggota P3A diwakili oleh pengurus P3A dalam berhadapan dengan luar kelompok, misalnya dengan staf PU pengairan/PSDA.

Kelembagaan memiliki aspek kultural dan struktural. Segi kultural berupa norma-norma dan nilai-nilai, dan segi struktural berupa berbagai peranan sosial. Menurutnya kedua segi tersebut berhubungan erat satu sama lain. Rahardjo (1999) mengatakan bahwa lembaga sosial (*social institution*), merupakan wadah dan perwujudan yang lebih konkrit dari kultur dan struktur. Menurutnya dalam suatu lembaga, setiap orang yang termasuk di dalamnya pasti memiliki status dan peran tertentu. status merupakan refleksi dari struktur, sedangkan peran merupakan refleksi kultur.

Pengelolaan irigasi yang baik perlu dilaksanakan serangkaian kegiatan yang menyangkut seluruh aspek operasi dan pemeliharaan, mulai dari pengerahan tenaga untuk membersihkan saluran atau memperbaiki bendungan sampai kepada penyelesaian konflik, pembagian air dan perencanaan untuk musim berikutnya, semua kegiatan ini menuntut adanya kelembagaan petani pemakai air yang kuat dan hal tersebut yang paling menonjol dalam pengelolaan irigasi kecil di pedesaan.

Kegiatan-kegiatan yang harus dilaksanakan untuk mengelola air irigasi yang baik adalah pengelolaan irigasi yang baik dibagi kedalam tiga kategori besar, yaitu “kegiatan kelembagaan”, “bangunan kontrol air”, dan “penggunaan air”. Kategori kegiatan bangunan kontrol air meliputi usaha-usaha perekayasaan konstruksi, operasi dan pemeliharaan. Sedangkan dalam rangkaian kegiatan penggunaan air, meliputi tugas-tugas pengadaan, pengalokasian, pendistribusian, dan pembuangan air. Kategori kelembagaan irigasi meliputi dimensi-dimensi seperti penyelesaian konflik, komunikasi, pengerahan sumberdaya dan pengambilan keputusan.

Ketersediaan air di lahan persawahan petani merupakan faktor utama dalam meningkatkan produksi dan produktivitas hasil pertanian. Akhir dari tulisan ini maka

sangat diharapkan adanya pelayanan sistem irigasi yang baik mulai dari hulu hingga ke hilir. Untuk dapat memenuhi system pendistribusian yang dibutuhkan maka diperlukan pembenahan kelembagaan irigasi dimana *role of the game* itu dapat dijalankan oleh semua stakeholders.

Semoga tulisan ini dapat bermanfaat untuk keberlanjutan pengelolaan sumberdaya air irigasi dalam mendukung keberlanjutan pertanian khususnya dalam pendukung swasembada pangan di Sulawesi Selatan.