

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kondisi jaringan irigasi di Indonesia lebih kurang dari 50 persen mengalami kerusakan, mulai dari rusak ringan sampai rusak berat (Idris, et al. 2019). Menurut Nursyamsi (2018) Indonesia menghadapi tiga masalah utama sumber daya air yang harus segera ditanggulangi yakni 80 persen air untuk kebutuhan pertanian cenderung boros, 60 persen jaringan irigasi yang ada belum dimanfaatkan optimal dan yang terakhir terjadinya kerusakan keseimbangan hidrologis di daerah aliran sungai (republika.co.id). Salah satu faktor yang menyebabkan kerusakan jaringan irigasi yaitu pelaksanaan kegiatan operasi dan pemeliharaan serta kegiatan rehabilitasi jaringan irigasi yang tidak sesuai dengan kebutuhan. Untuk mengatasi permasalahan tersebut salah satu alternatif yaitu meningkatkan peran serta petani dalam pengelolaan jaringan irigasi.

Upaya peningkatan peran serta petani dalam pengelolaan irigasi telah banyak dilakukan melalui berbagai program dengan konsep partisipasi. Program diawali dengan pelaksanaan kegiatan rehabilitasi irigasi sederhana dan irigasi desa yang dilaksanakan sekitar tahun 1980-an melalui Irrigation Project with IDA Assistance (PROSIDA) di wilayah karesidenan Madiun (Idris, 2019). Program berikutnya yakni Penyerahan Irigasi Kecil (PIK) atau Irrigation Management Transfer (IMT) yang dimulai pada tahun 1987. Program ini memberikan perhatian lebih besar pada aspek non teknis terutama aspek pemberdayaan P3A. Dalam pelaksanaannya melibatkan tiga lembaga yaitu Departemen PU, LP3ES, dan IIMI (International Irrigation Management Institute) melalui pendanaan Bank Dunia dan Ford Foundation. Secara prinsip, konsep PIK ingin mendorong peningkatan level partisipasi petani melalui pemberian kewenangan pengelolaan irigasi kecil dengan luas < 150 Ha (Akrab, 2017).

Projek berikutnya bertajuk Small Scale Irrigation Management Project (SSIMP) di Provinsi Sulawesi Selatan dan Nusa Tenggara Barat sekitar awal tahun 1990-an. Selain itu, juga terdapat kegiatan rehabilitasi jaringan irigasi menengah khususnya di Pulau Jawa, dengan nama projek Java Irrigation and Water Management Project (JIWMP) pada akhir tahun 1990-an sampai awal

tahun 2000-an. Beberapa program lainnya seperti Participatory Irrigation Sector Project (PISP) dan Water and Irrigation Sector Management Project (WISMP) juga mengusung konsep yang serupa.

Hal yang menarik, setiap program dan kegiatan rehabilitasi jaringan irigasi melalui pembiayaan loan (Pinjaman Luar Negeri) selalu menggunakan pendekatan partisipasi dalam pelaksanaannya. Namun, ketika program atau kegiatan tersebut selesai maka pembiayaan juga akan terhenti dan kondisi ini berimbas pada terhentinya peran serta petani dalam kegiatan pemeliharaan jaringan irigasi. Kondisi ini didukung oleh pendapat Idris (2019) dalam riset dimana upaya untuk mendorong peningkatan partisipasi petani tersebut seringkali terkendala karena tidak berlanjut ketika kegiatan proyek yang dibiayai loan tersebut juga berhenti. Selain itu menurut Roadhes dan koleganya yang disadur dalam Pasandaran dan Adnyana (1995) menyatakan bahwa selain lebih berfokus pada peningkatan produksi, paradigma pembangunan pertanian yang dominan pada waktu itu menekankan pada pendekatan yang sangat sentralistik, dengan dukungan dana dari pusat yang bersumber dari negara donor, statis dan mekanis, masing-masing pihak berperan secara spesifik sehingga kurang luwes, dan linear pola komunikasinya, bahkan cenderung bersifat instruksional dengan sistem target yang kaku.

Senada dengan hal tersebut, Chambers (1993) menyebut paradigma yang dominan digunakan lebih berbasis pada transfer teknologi dan bukan pada orang maupun proses belajarnya. Pada kasus pengelolaan air irigasi, anggota P3A pada umumnya adalah petani padi dan pembudidaya ikan, berumur tua, berpendidikan rendah dan berstatus keanggotaan rangkap (sebagai anggota kelompok tani). Karakteristik anggota P3A relatif sama atau tidak berbeda dengan anggota kelompok tani, yakni rasa memiliki terhadap kelompok atau organisasinya lemah. Menurut Pasandaran (1993), lemahnya rasa memiliki dan partisipasi mereka terhadap organisasinya terjadi karena proses pembentukan P3A bersifat top-down.

Projek terbaru yakni Integrated Participatory Development and Management of Irrigation Program (IPDMIP) yang dilaksanakan sejak tahun 2018 hingga 2022. Program IPDMIP dilakukan di 74 kabupaten dalam 16 provinsi dimana Kabupaten Pasaman Barat salah satu daerah yang diberi mandat

menerapkan pengelolaan irigasi dengan menysasar sebanyak 178 daerah irigasi baik skala besar, sedang maupun kecil. Melalui IPDMIP ditetapkan 10 Daerah Irigasi yang menjadi prioritas berdasarkan kesepakatan Disbursement Linked Indicators (DLI). Daerah irigasi kesepakatan merupakan daerah irigasi yang menjadi prioritas dalam pelaksanaan program IPDMIP karena merupakan daerah irigasi yang memiliki area lahan potensial yang luas.

Dari sepuluh daerah irigasi kesepakatan, tujuh daerah irigasi menjadi kewenangan kabupaten yakni Batang Nango, Batang Sopan, Tanjung Durian, Talang Kuning, Batang Ingu, Bandarejo dan Alamanda. Sementara dua daerah irigasi kewenangan provinsi yaitu Batang Partupangan dan Batang Pinagar serta satu daerah irigasi kewenangan pusat yaitu Kinali Rantau Panjang. Total luas lahan dari tujuh daerah irigasi kewenangan Kabupaten Pasaman Barat mencapai 2.489 Ha. Sementara itu, empat daerah irigasi yakni Batang Ingu, Bandarejo, Batang Nango dan Alamanda telah dilakukan sejak tahun 2019 dan tiga daerah irigasi yakni Batang Sopan, Tanjung Durian, Talang Kuning akan mulai rehab September 2021.

Daerah Irigasi (DI) yang menjadi kewenangan Kabupaten Pasaman Barat yang berada di Kecamatan Talamau menjadi lokus penelitian dalam rencana penelitian ini. Dasar penentuan Kecamatan Talamau sebagai lokus penelitian karena lebih dari 60 persen daerah irigasi pada program IPDMIP berada di Kecamatan Talamau. Alasan lain ialah dari tujuh daerah irigasi DLI kewenangan kabupaten dalam program ini, tiga diantaranya berada di Kecamatan Talamau yakni Daerah Irigasi Batang Sopan, Batang Nango dan Batang Ingu.

Sasaran utama dalam program IPDMIP adalah pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi pada empat komponen utama yakni penguatan kerangka kerja kebijakan dan kelembagaan untuk pertanian irigasi; perbaikan pengelolaan sistem irigasi; perbaikan infrastruktur irigasi; dan peningkatan pendapatan pertanian irigasi. Keempat komponen ini kemudian disederhanakan menjadi komponen fisik, kelembagaan, sosial dan ekonomi dan menjadi tolak ukur dalam mengukur tingkat keberdayaan petani di masing-masing daerah irigasi. Komponen fisik, salah satunya menekankan pada rehab dan perbaikan saluran irigasi, komponen kelembagaan diantaranya revitalisasi Perkumpulan

Petani Pemakai Air (P3A) dan Kelompok Tani dan instansi teknis yang terkait (Juru Pengairan, Penjaga Pintu Air, Penjaga Pintu Bendungan, Penyuluh Pertanian Lapangan dan Penyuluh swadaya).

Komponen ekonomi menekankan pada keberdayaan petani dalam mengelola hasil pertanian yang meliputi kegiatan usahatani hingga pemasaran hasil pertanian. Komponen sosial meliputi kegiatan yang berhubungan dengan interaksi yang terbangun dalam kegiatan usahatani mulai dari pengelolaan jaringan irigasi hingga pemasaran hasil pertanian. Keempat komponen tersebut menjadi faktor pembeda sekaligus keunggulan dibanding program sebelumnya yang cenderung menysasar satu atau dua aspek saja. Selain itu, rekomendasi program-program sebelumnya dimana masyarakat petani cenderung “lepas tangan.” Artinya, masyarakat petani masih menilai pengelolaan jaringan irigasi sepenuhnya tanggung jawab pemerintah.

Setelah empat tahun berjalan, program ini memberi dampak pada peningkatan kegiatan usahatani. Beberapa indikator yang teramati antara lain secara teknis telah dilakukan pembangunan dan rehabilitasi jaringan irigasi di beberapa titik, penguatan kelembagaan melalui pembentukan dan revitalisasi kelembagaan P3A dan kelompok tani, peningkatan pengetahuan dan pemahaman petani melalui Sekolah Lapang (SL), pelatihan dan pendampingan oleh Tenaga Pendamping Masyarakat (TPM) dan Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) serta bantuan-bantuan lain yang mengarah pada produktivitas hasil pertanian masyarakat.

Dilihat dari perspektif yang lebih sempit, pembangunan dan rehab jaringan irigasi di Kecamatan Talamau telah dimulai pada beberapa titik diantaranya Daerah Irigasi Batang Ingu dan Batang Nango, dan pada pagu anggaran tahun 2022 akan dilakukan rehab pada daerah irigasi Batang Sopan. Sementara penguatan kelembagaan P3A secara bertahap telah dilakukan dengan fasilitasi pembuatan akta kelembagaan baik pada level Nagari maupun melalui akta notaris. Sampai pada tahun 2019 telah ada 15 P3A yang mempunyai legalitas SK Walinagari dan SK Notaris. Dari aspek penguatan kapasitas petani melalui Sekolah Lapang juga telah dilakukan dengan rutin guna menambah pemahaman petani dalam kegiatan usatani.

Namun demikian, kondisi tersebut masih dinilai belum maksimal karena masih terdapat berbagai kendala dalam penerapan sistem irigasi partisipatif yang tepat sasaran. Berdasarkan pengamatan di lapangan dapat ditarik kesimpulan awal bahwa persepsi petani terhadap program pemerintah lebih kepada bantuan atau hibah. Kondisi ini mengarahkan sikap petani pada kecenderungan untuk tidak aktif dalam program-program pemerintah. Dengan kata lain, kegiatan yang melibatkan atau terkait dengan pembiayaan dari pemerintah cenderung meningkatkan partisipasi petani. Sementara, kegiatan yang tidak terkait dengan pembiayaan cenderung diabaikan oleh petani, sehingga melemahnya partisipasi petani. Secara sosial dan budaya, permasalahan lain terletak pada kebiasaan petani yang masih menganut cara-cara lama yang bersifat tradisional sesuai adat dan kondisi lokal yang ada. Sebagai contoh, Petani di daerah irigasi Batang Ingu masih bertahan untuk melakukan pola tanam sekali setahun meskipun telah dilakukan berbagai pendekatan untuk mengubah pola tanam minimal dua kali setahun.

Secara teknis keirigasian, permasalahan utama yang dihadapi saat ini ialah rendahnya persepsi petani dalam operasi dan pemeliharaan jaringan irigasi pada saluran tersier. Kondisi ini menyebabkan banyaknya kehilangan air di saluran irigasi. Hasil penelitian Marhendi (2002) menyimpulkan besarnya peluang penyeimbangan air di daerah irigasi Kalibawang Kulon Progo berdampak pada hilangnya air di saluran irigasi. Kondisi ini disebabkan oleh kondisi sumberdaya manusia di lapangan yang kurang siap dan tidak layak sarana serta prasarana irigasi seperti pintu air (intake), bendung dan pintu bagi dan sarana lainnya. Hal ini senada dengan paparan Al Jayyousi yang menyebut bahwa peningkatan efisiensi dalam sistem jaringan irigasi mempunyai kontribusi besar untuk penghematan air. Peningkatan efisiensi harus memperhitungkan aspek teknis, kelembagaan, lingkungan dan aspek ekonomi (Hidayat dan Suroso, 2005).

Berdasarkan pengalaman pembangunan irigasi yang telah dilakukan selama ini, terdapat banyak aspek yang mempengaruhi persepsi petani dalam partisipasi pengelolaan irigasi. Ada beberapa faktor yang dapat mendorong masyarakat untuk berpartisipasi diantaranya menurut Nasdian (2006) 1) Masyarakat akan berpartisipasi jika mereka memandang penting isu-isu atau

aktivitas tertentu, 2) Masyarakat akan berpartisipasi jika mereka merasa bahwa tindakannya akan membawa perubahan, khususnya di tingkat rumah tangga atau individu, 3) Perbedaan bentuk-bentuk partisipasi dan didukung dalam partisipasinya. Selain itu menurut Suroso, et al. (2014) faktor internal yang dapat mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat di antaranya usia, tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, jenis pekerjaan dan lamanya tinggal.

Selain faktor internal, terdapat faktor lain yang berasal dari luar individu yaitu faktor eksternal. Faktor eksternal menurut Radjabaycolle dan Sumardjo (2014) terdiri dari empat faktor di antaranya, dukungan tokoh masyarakat, dukungan masyarakat sekitar, tersedianya fasilitas dan sumber informasi. Adapun faktor eksternal yang mempengaruhi dalam sebuah kegiatan atau program yaitu metode pelaksanaan kegiatan, metode kegiatan yang dua arah atau interaktif dapat lebih meningkatkan partisipasi seseorang. Kondisi ini dapat menumbuhkan hubungan yang terjalin antara pihak pengelola proyek dengan sasaran, karena sasaran akan dengan sukarela terlibat dalam suatu proyek jika sambutan pihak pengelola positif dan menguntungkan mereka. Kemudian bila didukung dengan pelaksanaan kegiatan yang positif dan tepat dibutuhkan oleh sasaran, maka sasaran tidak akan ragu-ragu untuk berpartisipasi dalam proyek.

Faktor internal dan eksternal diduga mempengaruhi persepsi petani dalam berpartisipasi dalam kegiatan IPDMIP. Faktor-faktor tersebut sebagai salah satu indikator yang dapat berhubungan dengan peningkatan ataupun penurunan tingkat partisipasi masyarakat dalam suatu program pembangunan desa. Selain dari itu untuk mengetahui peningkatan ataupun penurunan tingkat partisipasi masyarakat tidak hanya terlihat dari faktor internal maupun eksternal. Pada kenyataannya dibutuhkan pemenuhan prasyarat partisipasi yang menurut Sumardjo (2009) ada tiga prasyarat partisipasi yaitu tingkat kesempatan, kemauan, dan kemampuan. Lebih jelasnya Carry (1970) menyebut konsep prasyarat partisipasi yang mencakup aspek mengenai adanya kesempatan untuk berpartisipasi, adanya kemampuan dan adanya keinginan baik dari masyarakat itu sendiri maupun dari apa yang telah diberikan program. Terpenuhinya prasyarat partisipasi pada warga kemudian akan memunculkan rasa memiliki sehingga petani akan berpartisipasi secara baik dalam setiap program yang dilakukan.

Adapun target yang hendak dicapai dalam program IPDMIP ialah memperkuat kelembagaan P3A (Perkumpulan Petani Pemakai Air) di masing-masing daerah irigasi. Perkumpulan petani pemakai air yang beranggotakan petani pemakai air irigasi diharapkan mampu mengelola air irigasi sehingga kebutuhan air irigasi untuk berusahatani padi dapat tercukupi. Pada kenyataannya sebagian besar P3A di Indonesia belum mampu menjalankan peran dan fungsinya sebagai fasilitator dan katalisator. Salah satu faktor yang menyebabkan tidak mampunya P3A dalam menjalankan peran dan fungsi pengelolaan air irigasi adalah pembentukannya dilakukan secara top-down (Pasandaran, 2008). Akibatnya, hanya sedikit kelompok P3A yang aktif melaksanakan tugas pengelolaan air irigasi dengan baik. Kelembagaan P3A menjadi hal yang krusial mengingat pengelolaan jaringan irigasi bertumpu pada kemampuan P3A di masing-masing daerah irigasi. Dengan kata lain, tercapainya pengelolaan jaringan irigasi yang efektif akan berhasil jika kelembagaan P3A juga berkerja dengan aktif.

Dalam penelitian ini, tiga daerah irigasi yakni Batang Ingu, Batang Nango dan Batang Sopan menjadi lokus penelitian karena ketiganya merupakan daerah irigasi prioritas yang berada di Kecamatan Talamau. Sebelum program IPDMIP persepsi petani terhadap peran serta dalam pengelolaan sistem irigasi di tiga daerah irigasi sebelum proyek IPDMIP dinilai masih rendah. Artinya, petani menganggap pengelolaan jaringan irigasi hingga kegiatan usahatani masih bertumpu pada peran aktif pemerintah daerah. Hal ini menyebabkan tidak berfungsinya kelembagaan petani, minimnya akses pasar potensial, dan maraknya alih fungsi lahan serta budaya dan kebiasaan petani yang masih mengandalkan cara-cara konvensional. Berangkat dari kondisi tersebut, maka penelitian ini bertujuan menganalisis persepsi terhadap partisipasi petani dalam program IPDMIP dilihat dari tiga komponen utama yakni fisik, kelembagaan, sosial. Selain itu, penelitian ini menelaah faktor-faktor yang mempengaruhi persepsi petani terhadap tingkat partisipasi dalam program IPDMIP.

B. Rumusan Masalah

Pemerintah Indonesia telah menetapkan target untuk mencapai swasembada beras. Untuk mencapai target ini pemerintah Indonesia bekerja sama

sama dengan International Funds for Agricultural Development (IFAD) dan Asian Development Bank (ADB) untuk mendukung Proyek Pengembangan dan Manajemen Irigasi Partisipatif Terintegrasi (IPDMIP). Proyek ini dirancang untuk mewujudkan sasaran pembangunan pertanian di Indonesia khususnya dalam upaya meningkatkan produktivitas padi. Dasar pijakan dilakukannya program IPDMIP adalah untuk memperkuat peran irigasi, dimana saat ini sebanyak 7,2 juta hektar daerah irigasi dan setengah dari sarana irigasi yang ada memerlukan perbaikan. Program IPDMIP juga dirancang untuk mendukung upaya Pemerintah Indonesia dalam mengatasi berbagai kendala dan meningkatkan produktivitas pertanian, serta mengurangi kemiskinan di pedesaan, mempromosikan kesetaraan gender dan meningkatkan gizi (Kementan, 2018).

Proyek ini mengadopsi pendekatan yang inklusif di daerah irigasi sehingga menguntungkan semua petani yang aktif. Namun demikian, program IPDMIP menggunakan strategi penetapan sasaran yang mempertimbangkan tingkat kemiskinan yang ada untuk menjangkau rumah tangga yang paling termarginalkan (misalnya: miskin, perempuan, pemuda, petani di daerah hilir, daerah-daerah dengan irigasi yang kurang memadai). Program IPDMIP menjangkau 900.000 rumah tangga sasaran yang terdiri atas 4 juta penerima manfaat dengan cakupan wilayah seluas 450.000 ha di 16 provinsi (5 provinsi di Sumatera; 4 provinsi di Jawa; 2 provinsi di Kalimantan, 3 provinsi di Sulawesi; 2 provinsi di Nusa Tenggara), dan 74 kabupaten. IPDMIP mengutamakan rehabilitasi sistem irigasi yang dipasok oleh waduk di daerah-daerah yang selama ini belum mendapat bantuan. Periode pelaksanaan proyek dimulai pada tahun 2017 selama 6 tahun dan akan selesai pada tahun 2022. Adapun komponen proyek terdiri dari: Komponen 1 yakni penguatan kerangka kerja kebijakan dan kelembagaan untuk pertanian irigasi; Komponen 2 meliputi perbaikan pengelolaan sistem irigasi; Komponen 3 fokus pada perbaikan infrastruktur irigasi; dan Komponen 4 diarahkan untuk peningkatan pendapatan pertanian irigasi.

Merujuk pada kerangka dasar dalam pelaksanaan program IPDMIP di atas maka muara dari program IPDMIP ialah meningkatkan partisipasi petani dalam tata kelola sistem irigasi. Partisipasi petani dalam pengelolaan jaringan irigasi

bersifat integral dengan partisipasi petani dalam Program IPDMIP dimana keterlibatan dan peran serta petani menjadi bagian tidak terpisahkan dengan peran serta dalam pengelolaan irigasi. Pendekatan model bottom-up menjadi langkah unggulan dalam program ini sekaligus pembeda dengan program-program sebelumnya. Dengan melibatkan peran serta petani dalam pengelolaan jaringan irigasi, diharapkan dapat mengidentifikasi persoalan dasar dalam kegiatan usahatani.

Langkah dalam pelibatan petani dalam pengelolaan irigasi partisipatif ini menjadi penting karena petani adalah ujung tombak dalam pengelolaan irigasi. Selama ini pendekatan yang digunakan cenderung top-down dimana aspirasi dan keinginan petani tidak terakomodir secara maksimal. Selain itu, di dalam program ini, petani bukan sebagai user (pengguna) melainkan partisipan yang terlibat langsung dan mempunyai kepentingan untuk menciptakan tata kelola irigasi yang berkesinambungan. Maka dalam penelitian ini, fokus diarahkan pada bagaimana persepsi petani sebagai user sekaligus partisipan dalam kegiatan IPDMIP di Kecamatan Talamau.

Dalam penelitian ini, diduga ada dua faktor yang mempengaruhi persepsi keterlibatan petani dalam sistem irigasi partisipatif yakni faktor internal dan faktor eksternal. Kedua faktor ini dinilai berhubungan dengan persepsi petani dalam tata kelola sistem irigasi partisipatif dilihat dari tuga komponen utama dalam program ini. Merujuk pada permasalahan dan kendala dalam sistem irigasi partisipatif, secara spesifik masalah yang hendak diteliti adalah:

1. Bagaimana persepsi petani terhadap partisipasi dalam program IPDMIP pada aspek fisik, kelembagaan dan sosial di Kecamatan Talamau?
2. Apa saja faktor yang mempengaruhi persepsi petani terhadap partisipasi dalam program IPDMIP di Kecamatan Talamau?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan permasalahan yang dipaparkan di atas, secara umum penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran bagaimana kecenderungan persepsi petani terhadap partisipasi dalam program IPDMIP di

Kecamatan Talamau, Kabupaten Pasaman Barat. Secara spesifik tujuan penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan persepsi petani terhadap partisipasi dalam program IPDMIP pada aspek fisik, kelembagaan dan sosial di Kecamatan Talamau.
2. Menganalisis faktor yang mempengaruhi persepsi petani dalam program IPDMIP di Kecamatan Talamau.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini mencoba mengurai dan menganalisis permasalahan persepsi petani terhadap partisipasi dalam program IPDMIP di Kecamatan Talamau. Hasil yang diperoleh diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi instansi yang bergerak di bidang pemberdayaan masyarakat.
2. Hasil penelitian diharapkan bisa menjadi bahan referensi bagi mahasiswa, peneliti, maupun pihak lain untuk merumuskan strategi yang baik untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.
3. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi dasar untuk penelitian lebih lanjut di bidang pertanian dan penyuluhan serta dalam pengembangan suatu wilayah.

