

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Irigasi merupakan komponen penting bagi kegiatan pertanian di Indonesia yang sebagian besar berada di wilayah perdesaan. Indonesia adalah negara yang sebagian besar penduduknya hidup dari pertanian dengan makanan pokoknya beras, sagu, dan ubi hasil produksi pertanian. Kebijakan pemerintah dalam pembangunan sangat diperlukan untuk mendukung sektor tersebut antara lain tentang pengelolaan sistem irigasi di tingkat usaha tani telah ditetapkan dalam 2 (dua) landasan hukum yaitu UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2006 tentang Irigasi.

Kedua landasan hukum tersebut, ditekankan bahwa “pengelolaan sistem irigasi tersier menjadi hak dan tanggung jawab perkumpulan petani pemakai air“. Artinya, segala tanggung jawab pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi di tingkat tersier menjadi tanggung jawab lembaga perkumpulan petani pemakai air (pada beberapa daerah dikenal dengan Mitra Cai, Subak, HIPPA, Dharma Tirta) termasuk perkumpulan petani pemakai air tanah/P3AT.

Untuk itu, diperlukan kelembagaan P3A yang kuat, mandiri, dan berdaya sehingga pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi dapat terlaksana dengan baik dan berkelanjutan, dan pada akhirnya mampu meningkatkan produktivitas dan produksi pertanian dalam mendukung upaya peningkatan kesejahteraan petani dan ketahanan pangan nasional.

Irigasi menjadi pendukung keberhasilan pembangunan pertanian dan merupakan kebijakan Pemerintah yang sangat strategis dalam pertumbuhan perekonomian nasional guna mempertahankan produksi swasembada beras. Menurut Peraturan Pemerintah nomor 20 tahun 2006 tentang irigasi pada ketentuan umum bab I pasal 1 berbunyi irigasi adalah usaha penyediaan,

pengaturan dan pembuangan air irigasi untuk menunjang pertanian yang jenisnya adalah irigasi permukaan, rawa, air bawah tanah, pompa, dan tambak. Untuk mengalirkan air sampai pada areal persawahan diperlukan jaringan irigasi, dan air irigasi diperlukan untuk mengairi persawahan, oleh sebab itu kegiatan pertanian tidak dapat terlepas dari air. Menurut Mawardi dan Memed (2004) irigasi sebagai suatu cara mengambil air dari sumbernya guna keperluan pertanian, dengan mengalirkan dan membagikan air secara teratur dalam usaha pemanfaatan air untuk mengairi tanaman.

Pemanfaatan sumber daya air pada dasa warsa terakhir ini dirasa semakin bertambah besar, namun dibalik itu ketersediaan jumlahnya terbatas, seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk dan aktivitas masyarakat yang selalu meningkat, keterbatasan air bagi pertanian bukan saja terjadi pada musim kemarau, namun di musim hujanpun bisa terjadi. Hal ini disebabkan sebagian besar air hujan yang jatuh menjadi aliran permukaan dan tidak dimanfaatkan, sehingga ketersediaan air menjadi berkurang dalam skala ruang dan waktu, keterbatasan air menyebabkan berkurangnya luas tanam, jenis dan jumlah produksi pertanian. Untuk mengatasi masalah tersebut diperlukan prioritas dan efisiensi penggunaan air. Efisiensi penggunaan air yang tinggi dalam hal ini irigasi dapat terlaksana apabila manajemen operasional yang ditetapkan tepat pada sasaran dan sarana jaringan irigasi yang memadai baik jumlah maupun kualitasnya. Sarana yang dimaksud meliputi: saluran air, bangunan penangkap air, bangunan sadap, bangunan bagi, alat ukur debit dan bangunan-bangunan lainnya. Bangunan ukur debit memegang peranan yang sangat penting dalam mendistribusikan air, sehingga diperoleh jumlah air yang diberikan akan sama jumlah air yang dibutuhkan. Apabila jumlah air yang diberikan lebih besar yang diminta, maka efisiensinya rendah sehingga penggunaan air boros, terbuang secara percuma. Demikian juga sebaliknya, jika jumlah air yang tidak mencukupi untuk kebutuhan tanaman pertanian akan berakibat produktifitas hasil pertanian menurun. Dengan demikian bangunan ukur debit harus tepat dalam memberikan jumlah air sesuai yang

dibutuhkan.

Melalui kebijakan tentang pengelolaan sistem irigasi di tingkat usaha tani yaitu UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2006 tentang Irigasi, partisipasi dan peran serta petani dalam pengelolaan irigasi dapat semakin ditingkatkan dan dilakukan dalam setiap tahapan kegiatan sejak perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pemantauan dan evaluasi, pemanfaatan hasil, dan pembiayaannya, sehingga petani mempunyai rasa memiliki dan rasa tanggung jawab (*sense of belonging and sense of responsibility*) terhadap hasil pembangunan sarana dan prasarana irigasi tersebut. Dengan demikian, melalui pengelolaan irigasi diharapkan mampu menciptakan petani dan P3A yang kuat dan mandiri sekaligus menjadi penopang pembangunan pertanian dan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan di wilayah perdesaan.

Didalam Instruksi Presiden No. 3 tahun 1999 disebutkan bahwa pengaturan penyerahan pengelolaan irigasi secara bertahap selektif dan demokratis kepada P3A dengan prinsip satu jaringan irigasi satu kesatuan pengelolaan. Untuk jaringan irigasi yang belum diserahkan ke P3A, pengelolaan dan pembiayaannya dilakukan secara bersama-sama antara Pemerintah dengan P3A secara *joint management* sampai pengelolaan dan pembiayaannya dapat diserahkan sepenuhnya kepada P3A. Pelaksanaan Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi (PKPI) dilakukan secara selektif, bertahap, demokratis dan disesuaikan dengan kemampuan P3A setempat. Pemahaman PKPI belum sampai pada tingkat petani, sehingga masih diperlukan sosialisasi program PKPI pada tingkat provinsi dan kabupaten guna mempertahankan keberlanjutan pengelolaan irigasi.

Dominasi pemerintah dalam pembangunan irigasi pada masa revolusi hijau dipandang sebagai penyebab utama kegagalan pembangunan irigasi termasuk di Indonesia. Yang dimaksud dengan revolusi hijau adalah usaha pengembangan teknologi pertanian untuk meningkatkan produksi pangan, dengan mengubah dari pertanian yang tadinya menggunakan teknologi tradisional menjadi pertanian yang menggunakan teknologi lebih maju atau

modern. Di Indonesia revolusi industri diterapkan dengan ekstensifikasi dan intensifikasi pertanian. Ekstensifikasi dengan perluasan areal, terbatasnya areal, menyebabkan pengembangan lebih banyak pada intensifikasi. Intensifikasi dilakukan melalui Panca Usaha Tani, yaitu teknik pengolahan lahan pertanian; pengaturan irigasi; pemupukan; pemberantasan hama; penggunaan bibit unggul. Salah satu dari kegagalan tersebut adalah ekspansi besar-besaran daerah irigasi tidak diimbangi dengan ketersediaan dana untuk melakukan operasional dan pemeliharaan jaringan irigasi. Dengan demikian pemindahan tanggung jawab operasional dan pemeliharaan jaringan irigasi dari pemerintah kepada petani atau P3A dipandang sebagai solusi atas permasalahan yang dihadapi dalam pembangunan sektor irigasi. Konsep inilah yang sebenarnya diadopsi oleh pemerintah Indonesia di sektor irigasi atau yang lebih dikenal sebagai *Irrigation Management Transfer* (IMT), yang menempatkan P3A sebagai aktor utama dalam operasional dan pemeliharaan jaringan irigasi.

Salah satu prasyarat yang dibutuhkan untuk menjalankan IMT ini adalah hak guna air (*water use rights*). Bank Dunia sendiri mendefinisikan hak-hak irigasi dalam tiga kategori yaitu management kontrol, fasilitas fisik dan air. Khusus hak atas air (*water rights*) irigasi adalah seberapa banyak air yang dapat diberikan kepada petani untuk menjamin kecukupan air bagi lahan petani anggota P3A lainnya. Pada intinya IMT mendorong adanya transfer otoritas pengambilan keputusan dalam pengelolaan irigasi kepada P3A.

Sarwan (2004) menyatakan bahwa jaringan irigasi yang diabaikan, menyebabkan prasarana yang sudah terbangun tidak dapat berfungsi sesuai yang direncanakan dan jaringan irigasi rusak sebelum waktunya/umur bangunan sehingga diperlukan biaya rehabilitasi jaringan irigasi yang besar. Hasil evaluasi penyediaan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang diberikan kabupaten/kota untuk rehabilitasi jaringan irigasi dan pemeliharaan prasarana irigasi, sedangkan anggaran yang bersumber dari dana pemerintah untuk kegiatan operasi dan pemeliharaan tidak disediakan oleh pemerintah

daerah.

Melalui pengaturan kewenangan diatas ternyata masih banyak kendala dalam pengelolaan irigasi, karena Pemerintah Pusat kurang memiliki tenaga yang cukup untuk melakukan pengelolaan irigasi, demikian juga Pemerintah Provinsi, sedangkan disisi lain pelaksanaan pembinaan teknis P3A kewenangannya berada pada Pemerintah Kabupaten/Kota, sedangkan penyediaan dana untuk kegiatan pengelolaan irigasi oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dan P3A kurang memadai, sehingga banyak prasarana irigasi yang kurang berfungsi, maka guna mewujudkan fungsi irigasi yang optimal di perlukan kearifan lokal berupa kemandirian P3A dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan irigasi. Pada saat ini implementasi dari Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Daerah tentang irigasi belum mampu mengatasi pengelolaan irigasi di lapangan dengan tepat, dan tingkat kerusakan maupun konflik pelayanan air irigasi masih sulit untuk diatasi. Sawiyo (2006) menyatakan penyediaan air melalui irigasi desa merupakan solusi yang dapat mengatasi kekurangan air untuk keperluan pertanian dan rumah tangga di pedesaan. Irigasi perdesaan adalah jenis irigasi yang dibangun dan dikelola serta dibiayai oleh masyarakat. Namun prasarana bangunan irigasi perdesaan yang dibangun dan dikelola dengan biaya hanya dari masyarakat ternyata masih sangat terbatas baik dalam jumlah maupun kualitasnya dan mudah rusak. Mengingat pentingnya sarana irigasi bagi pengembangan pertanian maka peranan pemerintah sangat diharapkan dalam rangka mendukung program penyediaan air khususnya dan revitalisasi pertanian pada umumnya. Pemerintah melalui Departemen terkait (Pertanian, Kehutanan, dan Pekerjaan Umum) perlu memfasilitasi pembangunan irigasi perdesaan ini melalui penyuluhan, perencanaan, penyediaan petunjuk teknis, dan membantu penyediaan dana pembangunan/perbaikan bangunan penampung air berupa bendung/dam parit, sedangkan saluran distribusi irigasi dan pemeliharaan bangunan dibebankan kepada masyarakat pengguna sebagai bentuk partisipasinya. Maka diharapkan pembangunan sarana irigasi di perdesaan lebih maju yang

dapat meningkatkan produksi pertanian yang pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan petani dapat segera terwujud.

Pemerintah Indonesia dalam memfasilitasi hal tersebut di atas telah melaksanakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) merupakan salah satu program pemerintah Indonesia melalui Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah yang mulai dilaksanakan pada tahun 1999. P2KP muncul akibat terjadinya krisis moneter dan ekonomi yang terjadi pada tahun 1998, pemerintah kemudian mencanangkan P2KP sebagai program baru pengentasan kemiskinan yang membawa konsep berbeda dengan program-program sebelumnya P2KP merupakan program yang bertujuan untuk menurunkan jumlah penduduk miskin di perkotaan melalui pemberian modal bergulir secara langsung kepada kelompok masyarakat miskin dan hibah bagi perbaikan sarana dan prasarana dasar lingkungan yang mendorong kegiatan sosial ekonomi setempat. Adapun pendekatan berbeda yang digunakan dalam program ini adalah pendekatan “pemberdayaan” sebagai syarat menuju pembangunan yang “berkelanjutan”. Dan pencanangan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sejak tahun 1998, yaitu PPK tahap pertama (tahun 1998 – 2002), PPK tahap kedua (tahun 2002 – 2006). Dari hasil penelitian Torrens (2005;47-48) menunjukkan bahwa pendekatan PPK yang menggunakan partisipasi masyarakat untuk membangun prasarana desa membawa manfaat yang cukup signifikan untuk ekonomi desa yang dianalisa, bahwa pembangunan dalam pembangunan prasarana desa jika dibandingkan dengan pendekatan “*top-down*” yang sudah lama dipakai pemerintah, baik pusat maupun daerah. Dapat dilihat dari hasil analisa *Economic Internal Rate of Return* (EIRR) menghasilkan *rate of return* yang cukup bagus dengan hasil rata-rata di atas 52,7%, hasil rata-rata : proyek air bersih 38,62%; jalan desa 51,84%; dan proyek irigasi 67,64%. Terdapat 8 proyek yang menghasilkan EIRR di atas 100%, sehingga prasarana yang dibangun di desa tersebut memungkinkan bangkitnya potensi ekonomi desa dan menghasilkan manfaat yang sangat besar, sehingga dalam rangka

peningkatan kesejahteraan masyarakat dilihat dari indikator kualitas hidup menunjukkan banyak manfaat dari proyek yang sulit dinilai dengan uang (*intangible*). 55% mendapatkan ranking dari masyarakat “sangat dirasakan” (*impacts strongly felt*); 41% mendapatkan ranking “dirasakan” (*impacts felt*); 4% mendapatkan ranking “kurang dirasakan” (*impacts barely felt*).

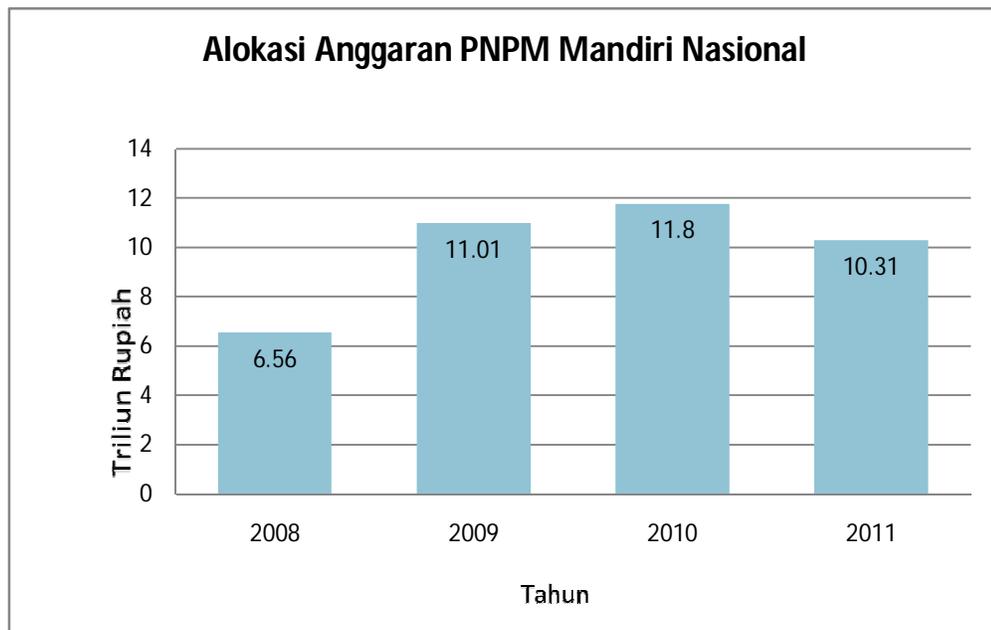
Menurut Kumorotomo (2007) Program PPK dan P2KP dianggap berhasil, maka Pemerintah pada tahun 2007 meluncurkan Program PNPM yang menggabungkan pola program PPK dan P2KP, yang dalam hal ini target PNPM pada tahun 2007 adalah 2.891 kecamatan di 33 provinsi, dana Rp. 4,43 triliun dengan sistem *cost-sharing* antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, bantuan langsung masyarakat (BLM) antara Rp.500 juta sampai Rp.1,5 miliar per tahun.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM Mandiri Perdesaan) adalah upaya pemerintah untuk membangun kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan secara berkelanjutan. Program ini berupaya menyiapkan landasan kemandirian masyarakat berupa lembaga kepemimpinan masyarakat yang representatif, mengakar dan kondusif bagi perkembangan modal sosial (*social capital*) masyarakat di masa mendatang serta menyiapkan program masyarakat jangka menengah dalam penanggulangan kemiskinan yang menjadi pengikat dengan pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat (Departemen Pekerjaan Umum, 2008).

Pelaksanaan PNPM Mandiri dilandasi oleh rasa kebanggaan dan semangat yang kuat untuk membangun perdesaan dan perkotaan. Program ini secara terus-menerus memperjuangkan keberdayaan dan kemandirian masyarakat, dengan memberikan kepercayaan dan peningkatan kemampuan masyarakat dalam mengidentifikasi permasalahan, kebutuhan, merencanakan, melaksanakan, hingga memastikan keberlanjutan program-program yang telah disepakati. Dengan demikian dalam PNPM Mandiri masyarakatlah yang berperan langsung sebagai perencana, pengelola dan penikmat hasil. Atau dengan kata lain PNPM Mandiri adalah kegiatan yang

berbasis pemberdayaan masyarakat

Rencana penelitian ini mengambil wilayah studi Kecamatan Cawas Kabupaten Klaten. Kecamatan Cawas menerima program pemberdayaan masyarakat yaitu PNPM Mandiri Perdesaan yang pelaksanaannya telah dimulai pada tahun 2007 dan masih berjalan sampai sekarang. Kecamatan Cawas melaksanakan program PNPM Mandiri Perdesaan untuk mengatasi kemiskinan dengan konsep pemberdayaan, yang diukur dengan hasil kegiatan pemberdayaan masyarakatnya dan kegiatan pembangunan fisik lingkungannya. Kecamatan Cawas Kabupaten Klaten luas penggunaan lahan sawah kurang lebih 2.350 ha, dengan debit yang terbatas maka perlu dievaluasi lagi sistem pemberian airnya, sehingga total areal seluas 2.350 ha dapat terairi.



Gambar 1.1. Alokasi Anggaran PNPM Mandiri Nasional Tahun 2008-2011

Sumber : <http://www.setkab.go.id/pro-rakyat-2679-pnpm-mandirimembangun-desa.html>

Pemerintah mengalokasikan anggaran PNPM Mandiri pada setiap kecamatan mendapat alokasi dana maksimal hingga Rp 3 miliar. Pembiayaan utama PNPM Mandiri ditanggung secara bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kebersamaan ini diwujudkan dalam bentuk partisipasi daerah dalam penyediaan dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang bersumber dari APBD, sebagai pendamping dana yang bersumber dari APBN. Selain itu kegiatan PNPM Mandiri juga berasal swadaya masyarakat.

Tabel 1.1. Target BLM melalui PNPM Mandiri Nasional Tahun 2008-2011

TAHUN	JUMLAH KECAMATAN	JUMLAH KABUPATEN/KOTA
2008	3.988	453
2009	6.408	465
2010	6.321	495
2011	6.622	497

Sumber : <http://www.setkab.go.id/pro-rakyat-2679-pnpm-mandirimembangun-desa.html>

PNPM Mandiri terdiri dari dua bagian, yakni PNPM Mandiri Perkotaan dan PNPM Mandiri Perdesaan. Pada tahun 2009 PNPM Mandiri Perkotaan telah membangun 36.101 unit jalan di 5.554 kelurahan, 12.899 unit drainase di 3.539 kelurahan, 3.638 unit jembatan di 1.714 kelurahan, 7.302 unit MCK di 2.323 kelurahan, 4.215 unit sarana air bersih di 1.457

kelurahan, 675 unit penerangan umum di 416 kelurahan, 1.780 unit gerobak sampah di 853 kelurahan, 7.769 unit rumah, 171 prasarana pendidikan di 127 kelurahan, 787 unit sarana kesehatan di 384 kelurahan, 34 unit sarana perdagangan di 26 kelurahan, 22 unit irigasi di 16 kelurahan, dan 1.980 unit pembuangan limbah di 665 kelurahan. Sedangkan PNPM Mandiri Perdesaan telah mendanai lebih dari 259.836 kegiatan pembangunan di sekitar 42.300 desa di seluruh Indonesia. Pembangunan yang telah dihasilkan adalah 65.323 jalan desa sepanjang 70.757 km, 12.653 unit jembatan, 17.963 unit irigasi, 17.560 unit sarana air bersih, 15.480 unit mandi cuci kakus (MCK), 1.525 unit pasar desa, listrik untuk 1.501 desa, pembangunan sekolah sebanyak 12.651 unit baru dan rekonstruksi sekolah sebanyak 3.456 unit, dan 6.702 unit polindes/posyandu. Pelaksanaan PNPM Mandiri, terutama PNPM Mandiri Perdesaan, mendorong masyarakat untuk membangun desa. Program ini secara terus-menerus memperjuangkan keberdayaan dan kemandirian masyarakat, dengan memberikan kepercayaan dan peningkatan kemampuan masyarakat, terutama masyarakat miskin. Hal ini didasari pada realita, bahwa lebih dari 60% penduduk Indonesia tinggal di desa. Partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pelaksanaan program mencapai 17.193.014 orang. Dari jumlah tersebut 55% berasal dari keluarga rumah tangga miskin. (<http://www.setkab.go.id/pro-rakyat-2679-pnpm-mandiri-membangun-desa.html>)

Pengelolaan dana *Block Grant* dan dana Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan di Kecamatan Cawas Kabupaten Klaten selama tiga tahun terakhir ini cukup memuaskan. Berbagai pembangunan sudah mulai dinikmati masyarakat jika dibandingkan dengan puluhan tahun silam, masyarakat masih hidup dengan infrastruktur yang seadanya. Hal tersebut terungkap dalam Pelatihan Kades, BPD dan LPM dalam mereview Rencana Program Jangka Menengah Desa dan kelurahan se-kecamatan Cawas beberapa waktu lalu. Saat ini berbagai infrastruktur sudah tersedia, mulai dari jalan, gorong-gorong, jembatan, talud desa, drainase hingga saluran irigasi. Dijelaskan, selama ini

Kecamatan Cawas mendapatkan alokasi anggaran PNPM Mandiri Perdesaan.



Gambar 1.2. Alokasi Anggaran PNPM Mandiri Kec. Cawas Tahun 2007-2011

Sumber : *Laporan Akhir PNPM MP Kec. Cawas 2011*

Pada tahun 2010 BLM yang diberikan menurun 600 juta rupiah, hanya dana pendamping dan bantuan teknis (*technical assisten*) saja, karena pada tahapan tahun 2011 dianggap angka kemiskinan semakin berkurang, jadi tidak dana utuh BLM seperti tahun - tahun sebelumnya. Sehingga untuk mengelola dana tersebut lebih profesional, pemerintah setempat bekerjasama dengan pengelola PNPM Mandiri Perdesaan memberikan pelatihan kepada para kepala desa, LPM dan BPM untuk menyusun rencana strategis kedepan, pelatihan tersebut bertujuan untuk merancang program kerja yang nantinya tidak akan tumpang tindih dengan program pemerintah provinsi maupun pemerintah pusat.

Tabel 1.2. Alokasi Dana Untuk Irigasi Program PNPM Mandiri Perdesaan Kec. Cawas

No	Desa	Tahun				
		2007	2008	2009	2010	2011
1	Karangasem	-	-	-	-	-
2	Burikan	-	-	-	50.591.000	-
3	Nanggulan	-	-	-	-	-
4	Bendungan	-	-	65.132.000	66.963.500	-
5	Tugu	32.599.000	-	75.659.000	72.018.500	26.098.000
6	Kedungampel	-	-	-	-	-
7	Bawak	6.081.325	-	-	81.146.000	-
8	Barepan	-	-	74.694.500	89.817.500	-
9	Pakistan	-	36.377.500	80.000.000	76.932.500	-
10	Balak	-	-	-	-	-
11	Cawas	-	-	-	-	-
12	Plosowangi	-	-	-	-	-
13	Baran	-	35.753.000	61.995.000	67.606.000	89.817.500
14	Tirtomarto	-	11.886.000	60.212.000	-	76.932.500
15	Japanan	-	31.265.750	78.390.000	75.214.500	-
16	Tlingsing	-	47.333.000	-	60.937.500	86.067.000
17	Mlese	-	12.387.000	-	61.937.500	-
18	Gombang	-	-	-	-	-
19	Pogung	-	-	-	-	-
20	Bogor	-	-	66.250.000	84.652.000	-
Jumlah		38.680.325	175.002.250	562.332.500	787.816.500	278.915.000
Alokasi	2.750.000.000	1.000.000.000	1.500.000.000	2.000.000.000	600.000.000	
Keterangan	Pasca Gempa-banyak untuk pembangunan rumah dan balai desa	Kegiatan banyak untuk Pelatihan masyarakat	Kegiatan banyak untuk perbaikan jalan pertanian dan pelatihan	Kegiatan banyak untuk perbaikan jalan pertanian dan pelatihan	Kegiatan banyak untuk perbaikan jalan pertanian	

Irrigation Management Transfer (IMT), yang menempatkan P3A sebagai aktor utama dalam operasional dan pemeliharaan jaringan irigasi. menunjukkan dampak yang positif baik terhadap petani maupun keberlanjutan sistem irigasi. Selanjutnya IMT memperkenalkan P3A sebagai langkah awal untuk merubah sistem pertanian subsisten menjadi tanaman yang bersifat komersial, yang dimaksud sistem pertanian subsisten, yaitu petani mengusahakan lahan hanya untuk keperluan pangan semata, mereka menanam padi untuk konsumsi keluarga, sedangkan kalau ada hasil yang dijual, tidak dimaksudkan untuk mencapai keuntungan komersial. Dengan tanaman komersial atau tanaman yang laku dipasaran, (misalnya tanaman padi, bawang merah, bawang putih, tembakau, lombok, dsb) dan ketersediaan pasar petani kecil akan mampu membayar iuran kepada P3A untuk operasional dan pemeliharaan serta perbaikan jaringan irigasi. Jika jaringan irigasi dipandang sebagai barang publik (*public goods*), seharusnya petani tidak dibebani untuk membayar biaya jasa layanan air irigasi. Kebijakan irigasi sekarang terdapat dua penyedia layanan jaringan irigasi yaitu pemerintah dan P3A dan keduanya berhak untuk menarik jasa layanan air tersebut kepada petani, yang tentu saja membawa implikasi pada semakin beratnya beban petani. Hal ini disebabkan karena air sungai harus dinaikkan terlebih dahulu, baru dapat dialirkan ke petak-petak sawah untuk mengairi tanaman. Kondisi inilah yang dialami oleh petani di Kecamatan Cawas yang menggarap areal persawahan. Sawah mereka tidak dapat diairi secara memadai karena bendung yang dimanfaatkan untuk irigasi sudah rusak dan tidak dapat dimanfaatkan lagi. Untuk dana PNPM Mandiri Perdesaan di kecamatan Cawas khususnya untuk kegiatan irigasi diprioritaskan pada perbaikan saluran sekunder dan tersier yang langsung berhubungan dengan areal sawah.

Dari berbagai pernyataan-pernyataan dan permasalahan tersebut di atas, penulis tertarik meneliti untuk mendapatkan fakta, data dan hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan irigasi dalam program PNPM Mandiri Perdesaan

serta hubungan antara masyarakat dengan pembangunan irigasi dalam program PNPM Mandiri. Penelitian ini dipandang perlu untuk mendapatkan gambaran yang sebenarnya tentang dampak pelaksanaan pembangunan irigasi dalam program PNPM Mandiri Perdesaan, karena dari uraian di atas program-program pemerintah dengan pemberdayaan masyarakat lebih banyak didominasi oleh penyajian data-data keberhasilan.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan yang ada, yaitu :

1. Bagaimana tingkat keterlibatan masyarakat petani dalam pelaksanaan pembangunan irigasi dalam program PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Cawas?
2. Bagaimana dampak pelaksanaan pembangunan irigasi dalam program PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Cawas terhadap kesejahteraan masyarakat petani?

1.3 Batasan Masalah

- Penelitian dilakukan pada variabel yang telah ditentukan.
- Obyek penelitian dilakukan pada masyarakat kecamatan Cawas yang telah terlibat dalam pembangunan irigasi dalam Program PNPM Mandiri Perdesaan, khususnya masyarakat mempunyai mata pencaharian sebagai petani/buruh tani.
- Lokasi penelitian dilakukan pada kelurahan/desa yang termasuk dalam lokasi penelitian yang berdasarkan surat penetapan lokasi kegiatan PNPM Mandiri tahun 2007 sampai dengan tahun 2011 yang beralokasikan di Kecamatan Cawas.

- Berfokus pada tingkat partisipasi/keterlibatan masyarakat pada pembangunan prasarana irigasi melalui PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Cawas, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan dan pemeliharaan saluran irigasi.

1.4 Maksud dan Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka maksud dari penelitian ini adalah untuk mengetahui fakta, data dan hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan irigasi dalam program PNPM Mandiri Perdesaan serta hubungan antara masyarakat dengan pembangunan irigasi dalam program PNPM Mandiri. Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini yaitu:

1. Mengkaji tingkat keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan irigasi dalam program PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Cawas?
2. Mengkaji pengaruh pelaksanaan pembangunan irigasi dalam program PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Cawas terhadap kesejahteraan petani?

1.5 Ruang Lingkup

1.5.1 Ruang Lingkup Wilayah

Penelitian ini akan dilakukan dengan lingkup wilayah studi di Kecamatan Cawas Kabupaten Klaten Tahun 2007-2011. Kecamatan Cawas adalah salah satu kecamatan yang mendapatkan bantuan berupa program PNPM Mandiri Perdesaan mulai tahun 2007, dipilih wilayah studi Kecamatan Cawas, karena sebagian besar penduduk Kecamatan Cawas mempunyai mata pencaharian sebagai petani dan buruh tani, dan diharapkan mendapatkan data yang lebih akurat untuk mewakili semua daerah pertanian penerima Program PNPM Mandiri Perdesaan, dari data yang diperoleh di Kecamatan Cawas : petani berjumlah 6.781 jiwa dan

buruh tani/penggarap berjumlah 9.807 jiwa dari jumlah penduduk yang mempunyai mata pencaharian sebesar 30.846 jiwa, sehingga diperoleh 53,8% penduduk yang mempunyai mata pencaharian di bidang pertanian. (sumber data : Kecamatan Cawas Dalam Angka Tahun 2011, Badan Pusat Statistik Kabupaten Klaten, 2011)

➤ Wilayah Kecamatan Cawas berbatasan oleh :

- Sebelah Utara : Kecamatan Karangdowo dan Kecamatan Pedan.
- Sebelah Timur : Kecamatan Sukoharjo.
- Sebelah Selatan : Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
- Sebelah Barat : Kecamatan Trucuk dan Kecamatan Bayat

Tabel. 1.3. Penduduk Menurut Jenis Kelamin dan Kelompok Umur

Umur	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
0 - 4	2125	2047	4172
5 - 9	2644	2344	4988
10 - 14	2888	2706	5594
15 - 19	3462	3152	6614
20 - 24	2860	2745	5605
25 - 29	2424	2619	5043
30 - 34	2452	2688	5140
35 - 39	2285	2605	4890
40 - 44	2151	2434	4585
45 - 49	1891	2019	3910
50 - 54	1567	1859	3426
55 - 59	1492	1589	3081
60 - 64	1270	1597	2867
> 65	2847	3434	6281

sumber data : Kecamatan Cawas Dalam Angka Tahun 2011, Badan Pusat Statistik Kabupaten Klaten, 2011

Tabel 1.4. Luas Penggunaan Lahan Menurut Desa di Kecamatan Cawas

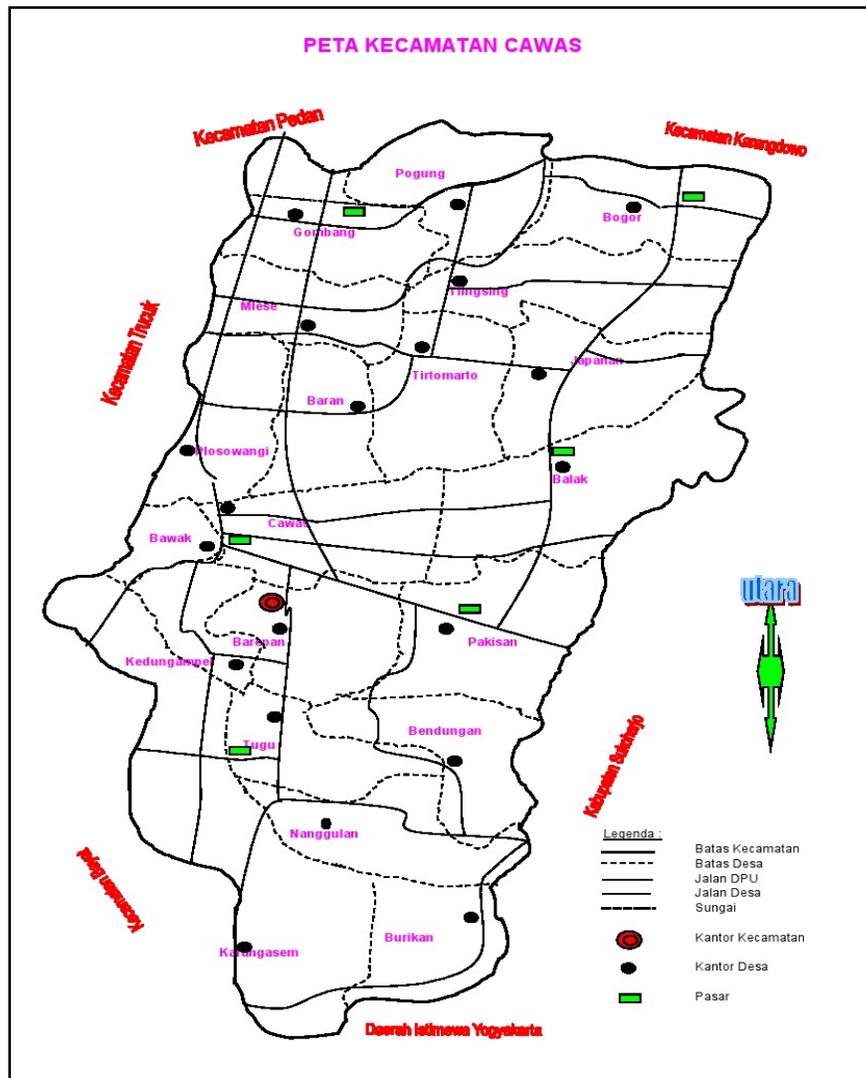
Desa	Lahan Sawah	Bukan Lahan Sawah	Jumlah
Karangasem	151	42	193
Burikan	98	52	150
Nanggulan	135	50	185
Bendungan	62	22	84
Tugu	127	49	176
Kedungampel	130	58	188
Bawak	69	58	127
Barepan	133	39	172
Pakistan	139	53	192
Balak	128	57	185
Cawas	137	79	216
Plosowangi	105	34	139
Baran	83	37	120
Tirtomarto	106	52	158
Japanan	96	61	157
Tlingsing	118	62	180
Mlese	127	43	170
Gombang	134	122	256
Pogung	117	98	215
Bogor	123	61	184
Jumlah	2318	1129	3447

sumber data : Kecamatan Cawas Dalam Angka Tahun 2011, Badan Pusat Statistik Kabupaten Klaten, 2011

Tabel 1.5. Kepadatan Penduduk Per Km² Menurut Desa di Kecamatan Cawas

No	Desa	Luas Wilayah Km²	Rumah Tangga	Penduduk	Kepadatan Per Km²
1	Karangasem	1.93	896	3211	1664
2	Burikan	1.50	778	2619	1746
3	Nanggulan	1.85	813	3027	1636
4	Bendungan	0.84	599	1760	2095
5	Tugu	1.76	906	2715	1543
6	Kedungampel	1.88	941	3144	1672
7	Bawak	1.27	1238	4334	3413
8	Barepan	1.72	873	3198	1859
9	Pakistan	1.92	927	3915	2039
10	Balak	1.85	879	3798	2053
11	Cawas	2.16	1441	5522	2556
12	Plosowangi	1.39	603	2320	1669
13	Baran	1.20	596	2441	2034
14	Tirtomarto	1.58	827	2952	2868
15	Japanan	1.57	688	2760	1758
16	Tlingsing	1.80	948	3498	1943
17	Mlese	1.70	754	2869	1688
18	Gombang	2.56	1467	4845	1893
19	Pogung	2.15	1231	4186	1947
20	Bogor	1.84	764	3082	1675

sumber data : Kecamatan Cawas Dalam Angka Tahun 2011, Badan Pusat Statistik Kabupaten Klaten, 2011



Gambar 1.3. Peta wilayah Kecamatan Cawas

1.5.2 Ruang Lingkup Substansi

Substansi kajian ini secara garis besar mencakup tema yaitu pembangunan irigasi dengan konsep pemberdayaan masyarakat, dapat meningkatkan kesejahteraan petani di Kecamatan Cawas Kabupaten Klaten Tahun 2007-2011.

Pembahasan mengenai faktor-faktor pendukung pelaksanaan PNPM-Mandiri Perdesaan Kecamatan Cawas di Kabupaten Klaten, akan dibatasi oleh:

1. Tingkat Partisipasi Masyarakat.

Keterlibatan masyarakat/petani dan kinerja kelembagaan ditinjau dalam pelaksanaan Program PNPM Mandiri Perdesaan.

2. Teknis Pelaksanaan

- a) Pelaksanaan program PNPM Mandiri Perdesaan ditinjau dari pembangunan sarana irigasi;

- b) Pelaksanaan program PNPM Mandiri Perdesaan ditinjau dari tingkat kesejahteraan petani berdasarkan indikator-indikator kesejahteraan.

1.6 Kerangka Pikir

Pemikiran awal yang melandasi peneliti untuk melakukan penelitian ini adalah berangkat dari isu utama perubahan konsep pembangunan dari yang bersifat *top down* menjadi pendekatan yang bersifat *bottom up* yang senantiasa mengedepankan partisipasi masyarakat dalam pembangunan di lingkup komunitasnya melalui proses-proses pemberdayaan masyarakat. Untuk mencapai kondisi masyarakat yang berdaya, proses awal yang harus dilaksanakan adalah pengembangan kapasitas masyarakat, lembaga dan pemerintahan lokal menuju kemandirian, karena dari kondisi awal yang belum berdaya, masyarakat harus disadarkan terlebih dahulu tentang seluruh potensi dan kemampuan yang mereka miliki untuk kemudian diberikan pemahaman bahwa untuk mencapai taraf hidup yang lebih baik hanya mereka sendiri yang bisa mengusahakannya karena merekalah yang mengetahui kebutuhan dan peluang-peluang yang ada. Tahap selanjutnya adalah memberikan keterampilan agar masyarakat bisa memanfaatkan potensi yang ada untuk kemajuan dirinya dan komunitasnya, dan diharapkan masyarakat menjadi terbiasa dalam menggunakan pendekatan-pendekatan di atas sebagai alat dalam mencapai kesejahteraan yang lebih baik.

Dari rumusan isu utama tersebut di atas, pembangunan irigasi dengan konsep pemberdayaan masyarakat adalah salah satu kegiatan dalam pengembangan sarana-prasarana dalam Program PNPM Mandiri Perdesaan, sehingga dalam pembangunan irigasi yang telah dilaksanakan tersebut mampu meningkatkan kesejahteraan petani dalam konsep pemberdayaan.

Berdasarkan pemikiran tersebut di atas, dimunculkan perumusan masalah dan pertanyaan penelitian sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, untuk kemudian berdasarkan metodologi yang direncanakan akan dilakukan penelitian langsung ke masyarakat guna mendapatkan data-data penelitian sebagai bahan analisis dan pembahasan sehingga dapat dihasilkan kesimpulan dan rekomendasi yang bisa dijadikan sebagai masukan bagi program-program sejenis yang lainnya.

Guna mendapatkan data-data dan fakta yang ada di lapangan, peneliti akan melakukan observasi dan pengambilan data secara langsung melalui survei, pengamatan dan wawancara mendalam baik ke anggota masyarakat sebagai pelaksana dan penerima manfaat program, pengurus organisasi pelaksana kegiatan dan fasilitator pendamping kegiatan. Data-data yang didapatkan akan diolah menggunakan alat analisis tertentu sehingga didapatkan kesimpulan dari komponen data yang didapatkan untuk digunakan sebagai masukan dalam analisis penelitian.

Keluaran yang diharapkan dari penelitian ini adalah berupa kajian tentang tingkat keterlibatan/partisipasi masyarakat khususnya petani dalam pelaksanaan pembangunan irigasi Program PNPM Mandiri Perdesaan, dan mengetahui tingkat kesejahteraan petani dampak dari kegiatan pembangunan irigasi melalui program PNPM Mandiri.

1.7 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penyusunan tesis ini meliputi 6 (enam) bab.

Bab I membahas tentang pendahuluan. Pada bagian ini diulas beberapa subbag, yaitu latar belakang, perumusan masalah, batasan

masalah, maksud dan tujuan penelitian, ruang lingkup, kerangka pikir, dan sistematika penulisan.

Selanjutnya, tinjauan pustaka dibahas dalam Bab II, yang terdiri subbag pertama, yaitu mengenai kajian teoritis program PNPM untuk menanggulangi kemiskinan, berisi mengenai teori kemiskinan, pemberdayaan masyarakat melalui PNPM Mandiri Perdesaan, kelembagaan dalam PNPM Mandiri Perdesaan, jenis bantuan di tingkat masyarakat, kegiatan-kegiatan dalam siklus PNPM Mandiri Perdesaan, kegiatan pengembangan kelembagaan kapasitas, infrastruktur, tingkat kesejahteraan. Untuk subbag kedua, berisi kegiatan penanggulangan kemiskinan melalui proyek irigasi, berisi mengenai kajian teoritis tujuan dan lingkup pembangunan jaringan irigasi sederhana, pekerjaan untuk perbaikan/rehabilitasi jaringan irigasi, keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan irigasi yang membahas pengertian dan konsep partisipasi dan konsep tingkat partisipasi.

Dalam Bab III membahas tentang metode penelitian. Bab ini berisi mengenai Pendekatan Studi, Tipe Penelitian, Definisi Konseptual dan Operasional, Pengukuran Variabel, Populasi dan Sampel, Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data, Tahap Penelitian, dan Teknik Pengolahan dan Analisis Data.

Sedangkan Bab IV membahas data dan analisis data, berisi analisis tingkat keterlibatan masyarakat pada pelaksanaan pembangunan irigasi dalam program PNPM Mandiri Perdesaan di kecamatan Cawas dan dampak pelaksanaan pembangunan irigasi terhadap kesejahteraan petani dalam program PNPM Mandiri Perdesaan di kecamatan Cawas.

Selanjutnya Bab V berisi diskusi dan pembahasan hasil analisis tingkat keterlibatan masyarakat dan tingkat kesejahteraan petani dalam pelaksanaan pembangunan irigasi dalam program PNPM Mandiri Perdesaan di kecamatan Cawas.

Untuk Bab VI, berisi kesimpulan hasil diskusi dan pembahasan dan saran-saran yang diberikan berkaitan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan.