

6-1-2006

Desentralisasi dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier (Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal, Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana, Bali, dan di Hulu Langat, Selangor, Malaysia)

Irfan Ridwan Maksum
Universitas Indonesia, irm60@ui.edu

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/hubsasia>

Recommended Citation

Maksum, I. R. (2006). Desentralisasi dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier (Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal, Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana, Bali, dan di Hulu Langat, Selangor, Malaysia). *Makara Human Behavior Studies in Asia*, 10(1), 1-7. <https://doi.org/10.7454/mssh.v10i1.9>

This Original Research Article is brought to you for free and open access by UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Makara Human Behavior Studies in Asia by an authorized editor of UI Scholars Hub.

**DESENTRALISASI
DALAM PENGELOLAAN AIR IRIGASI TERSIER
(Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional
di Kabupaten dan Kota Tegal, Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana, Bali,
dan di Hulu Langat, Selangor, Malaysia)**

Irfan Ridwan Maksum

Departemen Administrasi Negara, FISIP, Universitas Indonesia, Depok 16424, Indonesia

E-mail: irm60@ui.edu

Abstrak

Penelitian ini membandingkan antara praktik pengelolaan air irigasi tertier di Kabupaten dan Kota Tegal dengan model Dharma Tirta, Subak di Kabupaten Jembrana Bali, dan di Hulu Langat, Malaysia. Oleh karena analisis perbandingan menuntut harus dipenuhinya prinsip-prinsip ketepatan dalam membandingkan antarobyek, maka ketiga lokasi mencerminkan kesederajatan tingkatan, yakni pada tingkatan kedua dalam sistem pemerintahan. Penelitian ini tidak mempersoalkan bentuk negara, sehingga walaupun Hulu Langat tepat di bawah Negara Bagian Selangor, yang seharusnya secara normatif berbanding dengan Provinsi di Indonesia; dalam penelitian ini disejajarkan dengan Kabupaten/Kota ditilik dari luas wilayah dan keseluruhan jenjang pemerintahan di Malaysia. Pendekatan *verstehen* menjadi kerangka umum metodologis karya ini. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan tipe deskriptif. Teknik penggalan data dilakukan dengan triangulasi-eklektik. Di samping itu, berbagai *key informan* diperlukan dalam penelitian karya ini dengan teknik analisis multilevel. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketiga praktik bukanlah ejawantah dari desentralisasi fungsional walaupun di Indonesia potensial mengarah ke dalam praktik desentralisasi fungsional, sedangkan di Malaysia sepenuhnya sentralisasi melalui aparatus dekonstruksi dengan karakter masing-masing. Praktik desentralisasi di Indonesia khususnya di bidang irigasi, baru menyangkut desentralisasi teritorial, sedangkan desentralisasi fungsional tidak dipraktikkan meskipun wacana akademik dan potensi serta kebutuhan akan adanya lembaga yang merupakan perwujudan desentralisasi fungsional sudah muncul. Di tingkatan mikro menunjukkan terdapatnya kegagalan dalam pengelolaan urusan irigasi tertier khususnya dan urusan irigasi pada umumnya. Kegagalan tersebut juga didorong oleh kondisi makro persoalan distribusi urusan sektor irigasi yang berpaku pada desentralisasi teritorial semata. Pemerintah perlu membenahi organisasi pengairan di level *grassroots* dalam kerangka peningkatan kinerja pertanian dan pengelolaan sumberdaya air secara holistik bahkan sampai terciptanya *regime* irigasi lokal. Perubahan pasal 18 UUD 1945 agar lebih tegas kembali memasukkan konsep desentralisasi fungsional yang pernah digunakan pada 1920-an oleh Hindia Belanda.

Abstract

This research compared tertiary irrigation management in the Municipality and Regency of Tegal, the Regency of Jembrana, and the Regency of Hulu Langat Selangor Malaysia. Malaysia has been developing water board at National and State Level. Although the two countries differed in governmental arrangements, the locus used in this research experienced the same level of governments. *Verstehen* has been as a general framework of this research approach. Qualitative and descriptive were the method of this research. Data are gathered using eclectic-triangulation methods and analyzed with multilevel tools. This research concluded that the tertiary irrigation in those three locus in Indonesia were not established based on functional decentralization, even though it has potential to do so. It is different from Malaysia which is fully centralized through deconcentration. Only the territorial decentralization is the basic of tertiary irrigation management in Indonesia. Functional decentralization is not being practiced in tertiary irrigation management both in Indonesia and Malaysia. Empirically, Government should improve the performance of irrigation organization at the grassroot level in order to increase the whole agricultural performance which creating special local regime in the irrigation management. Furthermore, amendment to the constitution of 18th article should induce the concept of functional decentralization that was practiced in Indonesian local government system in 1920.

Keywords: irrigation, territorial and functional decentralization, local government, agricultural performance

Latar Belakang Masalah

Konstitusi di berbagai negara mengamankan pentingnya pengelolaan air oleh negara. Di Indonesia, dalam Undang-undang Dasar (UUD) 1945 pun tercantum perihal air dalam salah satu pasalnya. Oleh karena itu, pemerintah memiliki kewajiban untuk mewujudkan pengelolaan air bagi warganya termasuk air bagi pertanian (irigasi).

Pengelolaan air bagi warga dalam lingkup tugas-tugas pemerintahan dalam sebuah negara meliputi berbagai urusan. Salah satu di antaranya adalah urusan pengairan (irigasi) yang sejak dulu di Indonesia sudah diserahkan kepada daerah otonom. Hoessein dalam disertasinya menyebutkan bahwa urusan pengairan (irigasi) merupakan urusan pangkal dalam pembentukan beberapa daerah otonom di Indonesia pada masa UU No. 22 Tahun 1948 (Hoessein: 1993).

Hal itu menandakan bahwa dikembangkannya berbagai kegiatan dalam urusan pengairan (irigasi) pada tingkatan daerah otonom di Indonesia diwadhahi pula oleh instrumen desentralisasi. Sebagian para ahli, seperti Muslim (1978), Hoessein (1993), dan Koswara (2001) menyebutkan bukan hanya desentralisasi teritorial semata, melainkan dikembangkan pula desentralisasi fungsional dalam urusan ini. Para ahli tersebut menyatakan bahwa terdapat organisasi pengelolaan air di masyarakat Bali yang dikenal dengan Subak dan berbagai 'otorita' sebagai contoh dari praktik desentralisasi fungsional. Praktik pengelolaan irigasi di Indonesia dengan landasan desentralisasi fungsional sesungguhnya telah ada sejak Hindia Belanda pada 1920 seperti diutarakan Wolhoff (1960: 285) sebagai duplikasi terhadap apa yang dikembangkan di negeri Belanda.

Persoalan pengelolaan air irigasi di Indonesia turut berubah ketika UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah berlaku menggantikan UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Pada masa UU No. 5 Tahun 1974 tersebut, irigasi untuk pertanian secara umum dikembangkan oleh instansi Dinas Dati I dan aparatusnya hingga ke tingkat Dati II. Urusan irigasi pada jenjang tersier memang telah diserahkan kepada Dati II. Namun, irigasi primer dan sekunder, meskipun wilayah irigasinya berada di dalam wilayah Dati II tertentu, sebelum UU No. 22 Tahun 1999 masih dikelola oleh Dinas Provinsi.

Dengan berlakunya UU No. 22 tahun 1999, *medebewind* yang dilakukan oleh Dati II dalam irigasi sejak bertahun-tahun kemudian didesentralisasikan kepada Kabupaten/Kota. Desentralisasi di bidang irigasi kepada Kabupaten/Kota tersebut membuka kemungkinan tidak simetriknya wilayah administrasi pemerintahan dengan jangkauan irigasi yang tercipta

yang disebabkan oleh adanya karakter hidrologi irigasi yang tidak mengikuti peta administrasi wilayah pemerintahan.

Baik Dharma Tirta maupun Subak, sebagai organisasi pengelola air irigasi tersier di tingkat akar rumput, bekerja pada suatu jangkauan wilayah kerja hidrologis dengan karakter yang tidak mengenal batas-batas administratif. Hanya saja karena tingkatannya berupa tersier, maka wilayah kerjanya pun sebatas antar desa atau kelurahan atau antar bagian-bagian wilayah dari beberapa kecamatan.

Kecilnya jangkauan tersier hampir tidak mungkin terjadi antar Kabupaten/Kota, meskipun bila ditarik lingkungannya pada irigasi sekunder atau primer menjadi sangat besar kemungkinannya. Jangkauan irigasi tersebut bahkan dalam peraturan perundangan bidang irigasi sudah disebut sebagai 'daerah irigasi'. Inilah sebabnya, diaturnya kawasan khusus dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, apakah juga terkait dengan kelembagaan irigasi tersebut.

Dilihat dari karakter fungsinya, yang menjadi basis konstruksi pengembangan kawasan khusus UU No. 32 Tahun 2004, memiliki kemungkinan adanya keterkaitan antara kawasan khusus dengan fungsi apa pun dalam pemerintahan termasuk fungsi irigasi. Namun, dilihat dari faktor lingkungan kebijakan yang ada sangat mungkin pula konstruksi kawasan khusus tidak ditujukan dan tidak terkait dengan fungsi irigasi pada khususnya atau fungsi-fungsi pemerintahan lainnya yang tidak memiliki daya dukung ekonomi politik yang memadai pada umumnya.

Dari fakta empirik yang ditemui pada awal penelitian, dapat disimpulkan adanya persoalan utama berupa ketidakjelasan praktik Subak dan P3A Dharma Tirta sebagai organisasi pengelola irigasi tersier dalam konteks desentralisasi dan pemerintahan daerah serta sistem administrasi negara RI. Ketidakjelasan tersebut adalah mengenai lokus dari praktik tersebut yang beranjak di satu sisi perlu mengikuti kaidah hidrologi dalam penentuan yurisdiksi fungsi irigasi, di sisi lain juga perlu mengikuti kaidah teritori administrasi pemerintahan karena bangun struktur pemerintahan di Indonesia secara makro terdiri dari satuan-satuan pemerintahan atas dasar wilayah (Kodoatie, dan Sjarief, halaman 65-100).

Ketidakjelasan tersebut berimplikasi pada munculnya berbagai persoalan. Pertama, dapat terjadi dominasi karakter informal kelembagaan irigasi tersier yang berdampak pada rendahnya kinerja kelembagaan tersebut, ketidaksinkronan aktivitas kelembagaan irigasi tersier dalam konteks yang lebih luas, dan arah perkembangan kelembagaan yang tidak menentu. Kedua, dapat terjadi ketidakutuhan pengaturan

kelembagaan tersebut dalam sistem peraturan formal Pemerintahan dalam konteks distribusi urusan irigasi antara Pusat dan Daerah. Ketiga, dapat terjadi kekeliruan aturan formal yang dikembangkan dalam menata keberadaan kelembagaan tersebut dalam rangka kepentingan masyarakat petani.

Ketidakjelasan tersebut tidak dapat dipahami dengan memuaskan tanpa membandingkan praktik pengelolaan air irigasi tersier di negara lain. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten dan Kota Tegal, Provinsi Jawa Tengah, Kabupaten Jembrana, Provinsi Bali, dan Daerah Hulu Langat, Selangor, Malaysia.

Fokus Masalah

Penelitian ini mengkaji fokus permasalahan sebagai berikut: (1) Perbandingan pengelolaan air irigasi tersier bagi pertanian antara di Hulu-Langat-Selangor-Malaysia dan praktik di Kabupaten dan Kota Tegal Jawa Tengah serta di Kabupaten Jembrana Bali; (2) Perspektif *stakeholder* dalam memahami fenomena praktik pengelolaan sumber daya air irigasi tersier bagi pertanian di Kabupaten dan Kota Tegal, di Jembrana, serta di Hulu Langat terkait dengan sistem pemerintahan daerah yang dibangun; (3) Perspektif *stakeholder* mengenai arah pengaturan kawasan khusus dalam UU No. 32 Tahun 2004, terkait dengan pengelolaan sumber daya air irigasi.

Kerangka Konsep

Seperti tersirat dalam paparan di awal, pengelolaan air irigasi berhubungan erat dengan sistem pemerintahan yang dikembangkan di suatu negara. Hal tersebut dapat dikembangkan baik melalui desentralisasi teritorial maupun desentralisasi fungsional. Di Belanda dikenal melalui *waterschappen* yang pengembangannya didasari oleh mekanisme desentralisasi fungsional. Di negara berkembang, menurut pakar-pakar pemerintahan daerah konsep desentralisasi fungsional hampir dirancukan oleh konsep delegasi seperti diakui oleh Cheema, Rondinelli dan Nellis (1983: 14).

Catatan utama dalam desentralisasi fungsional berdasarkan praktik di Belanda, Jepang, USA, dan Jerman adalah adanya pengelolaan urusan di bidang yang spesifik (tertentu) oleh lembaga otonom yang wilayah kerjanya (yurisdiksinya) dapat simetris (berhimpit) bahkan di dalam wilayah suatu daerah otonom dari desentralisasi teritorial yang menangani berbagai urusan Pemerintahan atau dapat pula melebihi yurisdiksi suatu daerah otonom. Lembaga otonom tersebut terdiri dari organ politik dan birokrasi (lokal) yang terlepas dari lembaga dari desentralisasi teritorial karena wewenang yang diembannya adalah penyerahan dari Pemerintah pula. Oleh karena itu, tercipta sebuah *regime* lokal khusus. Hal ini pula sebagai batasan bahwa

jikalau yurisdiksinya berhimpit, urusan tersebut tidak *overlapping* sehingga merupakan pilihan. Jika Pemerintah menyelenggarakan desentralisasi dalam sebuah wilayah tertentu, maka tidak mungkin dilakukan desentralisasi teritorial dan fungsional bersamaan.

Dari uraian konsep-konsep mengenai desentralisasi, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi fungsional berarti penyerahan wewenang dari Pemerintah kepada segolongan masyarakat yang terkait dalam fungsi pemerintahan tertentu untuk mengatur dan mengurusnya sesuai batas yurisdiksi fungsi tersebut. Jadi, konsep ini pun menimbulkan otonomi bagi lembaga yang menerima wewenang tersebut pada fungsi tertentu.

Segolongan masyarakat tersebut juga adalah masyarakat dari daerah otonom tertentu akibat dari desentralisasi teritorial. Karakter fungsi adalah utama dalam desentralisasi fungsional, sehingga masyarakat yang menerima penyerahan wewenang dalam desentralisasi fungsional dapat lebih luas daripada daerah otonom tertentu atau dapat juga hanya sebagian masyarakat tertentu dari daerah otonom tersebut. Masyarakat tersebut merupakan '*interest group*' dari fungsi pemerintahan yang didesentralisasikan.

Dari struktur kelembagaan pemerintahan lokal khusus, garis batas (*boundaries*) adalah sesuatu yang sekunder mengikuti kekhususan dari fungsi yang diemban oleh lembaga tersebut. Yurisdiksi dari lembaga tersebut mengikuti karakter fungsi pemerintahan yang diemban dan diikuti pula oleh keberadaan konstituen yang menjadi pihak yang berkepentingan terhadap keberadaan fungsi dan lembaga tersebut. Keuangan dari lembaga tersebut berasal dari *user's fee* dan juga subsidi dari Pemerintah.

Proposisi Teoritis

Dari pemahaman desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional yang diulas di muka, karya ini mengangkat empat proposisi teoritis. Pertama, meragukan Subak dan Perkumpulan Petani pemakai Air (P3A) Dharma Tirta sebagai contoh dari desentralisasi fungsional, karena (1) keberadaan subak dan P3A Dharma Tirta yang mengelola air irigasi tersebut tidak dilalui oleh mekanisme desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah, melainkan delegasi oleh pemerintah daerahnya; (2) dari berbagai praktik kelembagaan khusus akibat dikembangkannya desentralisasi fungsional di berbagai negara, tidak dapat dilakukan desentralisasi teritorial pada satu urusan tertentu bersamaan dengan proses desentralisasi fungsional dalam urusan yang sama dalam yurisdiksi yang simetris. Kedua, kawasan khusus di dalam konstruksi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan pertanda dibutuhkannya desentralisasi fungsional dalam peta desentralisasi di Indonesia meskipun kawasan

husus tidak didasari oleh mekanisme desentralisasi fungsional.

Ketiga, kawasan khusus dapat dikaitkan dengan fungsi irigasi sesuai definisi operasional dalam UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai jawaban kebutuhan akan desentralisasi fungsional dalam peta desentralisasi di bidang irigasi. Keempat, ketiga proposisi tersebut menandakan tidak dikembangkannya desentralisasi fungsional di dalam konstruksi administrasi negara RI meskipun terdapat potensi dan kebutuhan terhadap jenis desentralisasi tersebut khususnya dalam sektor irigasi.

Mengacu fokus penelitian ini, karya ini melakukan analisis berjenjang atau multilevel mulai dari tingkatan organisasi pengelola irigasi atau analisis level mikro. Analisis dilanjutkan kepada perbandingan antar organisasi pengelola tersebut atau level meso sampai perspektif makro dalam rangka memahami arah pengaturan kawasan khusus.

Metode Penelitian

Penelitian ini membandingkan antara praktik pengelolaan air irigasi tertier di Kabupaten dan Kota Tegal dengan model Dharma Tirta, Subak di Kabupaten Jembrana Bali, serta di Hulu Langat Malaysia. Alasan mengangkat ketiganya adalah sama-sama menangani persoalan air irigasi. Dari penelitian awal mengenai pengelolaan air di Malaysia, khususnya di Negara Bagian Selangor, diketahui telah dikembangkan Dewan Sumber daya air yang tampak identik dengan dewan air dalam *waterschappen* di Belanda. Oleh karena analisis perbandingan menuntut harus dipenuhinya prinsip-prinsip ketepatan dalam membandingkan antar obyek, maka ketiga lokasi mencerminkan kesederajatan tingkatan, yakni pada tingkatan kedua dalam sistem pemerintahan. Penelitian ini tidak mempersoalkan bentuk negara, sehingga walaupun Hulu Langat tepat di bawah Negara Bagian Selangor, yang seharusnya secara normatif berbanding dengan Provinsi di Indonesia; dalam penelitian ini disejajarkan dengan Kabupaten/Kota ditilik dari luas wilayah dan keseluruhan jenjang pemerintahan di Malaysia.

Pendekatan *verstehen* menjadi kerangka umum metodologis karya ini. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan tipe deskriptif. Teknik penggalan data dilakukan dengan triangulasi-eklektik. Di samping itu, berbagai *key informan* diperlukan dalam penelitian karya ini dengan teknik analisis multilevel.

Hasil Penelitian

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian urusan dalam pengelolaan irigasi di Kabupaten Tegal dan Kota

Tegal dikelola oleh aparat pemerintah daerah, namun terdapat organisasi sukarela dari petani yang dikembangkan oleh pemerintah daerah disahkan secara formal untuk turut ambil bagian dalam mengatur dan mengurus urusan irigasi khususnya irigasi tersier. Organisasi petani tersebut dikenal sebagai perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) Dharma Tirta. Sementara di Kabupaten Jembrana, pengelolaan irigasi pada awalnya semata-mata dilakukan oleh organisasi sosial-religius dari Petani yang dikenal dengan Subak yang pada umumnya terdapat di semua tempat di Bali. Pemerintah daerah kemudian mengambil alih urusan irigasi yang besar yakni untuk tingkatan Primer dan Sekunder bahkan sejak pemerintah Hindia-Belanda. Subak ditandai oleh institusi yang lebih kuat ketimbang P3A Dharma Tirta karena penarikan garis batas kerja Subak yang lebih kuat.

Baik model Dharma Tirta maupun Subak bukan didasari oleh desentralisasi fungsional. Kedua model juga sama sekali tidak tepat sebagai contoh desentralisasi fungsional, meskipun terdapat potensi kelembagaan desentralisasi fungsional dari sisi wewenang, struktur organisasi, wilayah kerja, dan sumber keuangan *intern* organisasi.

Stakeholder organisasi Dharma Tirta di Kabupaten dan Kota Tegal, serta Subak di Kabupaten Jembrana berpendapat bahwa organisasi irigasi yang dikembangkan tersebut berwatak sosial. Namun, Subak di Bali pada umumnya dan di Jembrana pada khususnya berkembang dengan dasar nilai-nilai religius. Di Kabupaten dan Kota Tegal, pengelola P3A Dharma Tirta tampak *inferior* terhadap aparat Pemerintah Desa, apalagi Kecamatan; sedangkan pengelola Subak di Kabupaten Jembrana tidak tampak *inferior* terhadap aparat Pemerintah Desa (Dinas) bahkan terhadap Desa adat yang tampak memiliki fungsinya masing-masing dalam sistem kemasyarakatan Bali walaupun cenderung *inferior* di hadapan Pemerintah Kabupatennya.

Pengelolaan irigasi di Malaysia, khususnya di Hulu Langat Selangor, dikembangkan secara sentralistik melalui aparat dekonsentrasi. *Stakeholder* irigasi pertanian menganggap bahwa urusan air bagi pertanian harus dikelola sepenuhnya oleh Negara, meskipun terdapat potensi frustrasi karena persoalan tidak simetrisnya yurisdiksi daerah otonom dengan wilayah kerja instansi pengelola irigasi tersebut

Urusan irigasi tersier bagi pertanian di Kabupaten dan Kota Tegal, di Jembrana yang selama ini dijalankan oleh mekanisme desentralisasi teritorial dan di Hulu Langat dengan dekonsentrasi cenderung mengalami kegagalan dilihat dari berbagai hal. Pertama, menguatnya formalisme yang terjadi dalam pengembangan urusan tersebut, termasuk lemahnya

koordinasi internal daerah otonom dan dominannya lembaga informal. Kedua, stagnasi inovasi dalam menghadapi merosotnya sumberdaya air irigasi untuk pertanian. Ketiga, adanya frustrasi petani dalam mempersoalkan kebutuhan pengairannya. Keempat, tidak adanya arah kelembagaan pengairan pada tingkatan tersier yang dikembangkan (subsisten) – ini berarti sangat memprihatinkan karena berarti hidup tidak mati pun segan; dan, kelima, karena garis batas yurisdiksi fungsi irigasi yang relatif tidak jelas menghasilkan institusi yang lebih lemah dibandingkan dengan institusi pemerintahan dengan garis batas administratif yang lebih jelas, maka kecenderungan *rent seeker* pada tingkat petani dan birokrasi (negara) sangat besar yang memperlemah institusi irigasi tersier itu sendiri.

Terdapat variasi pemahaman di antara berbagai *stakeholder* mengenai kawasan khusus. Kawasan Khusus yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah tidak terkait dengan fungsi irigasi meskipun dapat dikaitkan dengan berbagai kekhasan bagi suatu wilayah dan fungsi wilayah di berbagai bidang (fungsi) pemerintahan disamping akibat dari fungsi irigasi sendiri mampu menciptakan ‘daerah irigasi’ yang sangat relevan dengan definisi kawasan khusus menurut UU tersebut.

Daya dukung ekonomi-politik fungsi irigasi yang rendah antara lain sebagai salah satu penyebab tidak dikategorikannya kawasan yang terbentuk dari fungsi tersebut dalam definisi kawasan khusus. Di samping itu, secara umum pemahaman mengenai kawasan khusus dari *stakeholder* menekankan pada konsep fisik sebuah kawasan dan tidak terlalu diperhatikan organ yang ditugasi untuk mengemban fungsi tertentu. Mengenai organ tersebut, dari Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) mengenai kawasan khusus, tertangkap sinyalmen bahwa kawasan khusus yang dibentuk Pemerintah mengarah pada pengembangan unit ‘dekonsentrasi’ tetapi dengan ‘perlakuan khusus’, meskipun konsep yang dipahami *stakeholder* mengarah pada penciptaan ‘organisasi parastatal’. Jadi antara yang tertuang dalam pengaturan dengan yang dipahami secara konseptual pun terjadi kesenjangan. Nampaknya hal itu didorong oleh kata-kata ‘kepentingan nasional’ seperti tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Kawasan khusus yang diatur dalam UU No. 32 tahun 2004 tidak diarahkan kepada terciptanya lembaga dengan dasar desentralisasi fungsional, melainkan dengan dasar delegasi dan menciptakan organisasi parastatal meskipun terdapat kerancuan-kerancuan di samping terdapat potensi ke arah bentuk desentralisasi fungsional dengan terdapatnya lembaga semi-otonom di tingkat lokal. Kondisi kerancuan yang ada mendorong

semakin jauhnya konsep desentralisasi fungsional diterapkan dalam sistem administrasi negara RI.

Kesimpulan

Dari hasil penelitian, dapat ditarik beberapa kesimpulan. Pertama, dari praktik di Kabupaten dan Kota Tegal serta di kabupaten Jembrana, desentralisasi di Indonesia khususnya di bidang irigasi, baru menyangkut desentralisasi teritorial dan tidak menyangkut sama sekali mekanisme desentralisasi fungsional. Di Hulu-Langat-Malaysia pengelolaan irigasi tersier dilakukan melalui mekanisme dekonsentrasi. Kedua, terdapat organisasi *grassroot* pengelola irigasi tersier yang berada dalam konteks desentralisasi teritorial dan bersifat unik (khas) di tiap daerah di Indonesia, sedangkan di Hulu Langat Malaysia tidak terdapat organisasi *grassroot* pengelola irigasi tersier, yang diwarnai oleh adanya kecenderungan kegagalan dalam pengelolaan irigasi tersier tersebut. Dibandingkan dengan Dharma Tirta di Kabupaten dan Kota Tegal, terdapat kekuatan lebih institusi subak di Jembrana yang didorong oleh adanya kekuatan penarikan garis batas yurisdiksi subak.

Ketiga, meskipun tidak terkait dengan fungsi irigasi dan terdapatnya keragaman pemahaman *stakeholder* mengenai konsep kawasan khusus, potensi pengembangan organisasi kawasan khusus ke arah desentralisasi fungsional dapat diwujudkan jika memiliki dasar hukum pada taraf UUD. Keempat, daya dukung ekonomi politik yang rendah dari fungsi irigasi menjadi penyebab tidak terkaitnya fungsi irigasi dengan pengembangan kawasan khusus. Pemahaman *stakeholder* yang mengarah sebatas kepada makna fisik kawasan dan pemahaman mengenai organ pengelola kawasan khusus yang mengarah pada pemahaman ‘dekonsentrasi dengan perlakuan khusus’ semakin menjauhkan keterkaitan makna ‘kawasan khusus’ dari pengelolaan fungsi irigasi.

Kelima, di tingkat lokal dalam wilayah RI tidak dikenal *regime lokal khusus* karena tidak dikembangkannya desentralisasi fungsional dalam konstruksi administrasi negara RI. Namun, wacana akademik, potensi dan kebutuhan akan adanya lembaga yang merupakan perwujudan desentralisasi fungsional sudah muncul secara mikro di bidang irigasi pada khususnya dan pada umumnya akibat diaturnya ‘kawasan khusus’ dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Keenam, kebutuhan dan potensi tersebut didorong lebih kuat lagi dengan adanya kegagalan pengelolaan irigasi tersier. Persoalan perbedaan logika penarikan garis batas sebagai dasar pengembangan institusi pengelola air dalam hal ini menjadi sebab utama. Penarikan garis batas fungsi irigasi selama ini lebih kuat dengan logika wilayah pemerintahan dalam desentralisasi teritorial

daripada logika fungsi hidrologis sehingga menciptakan institusi yang lemah.

Ketujuh, praktik desentralisasi yang dikembangkan dalam konteks fungsi irigasi di empat lokasi penelitian, menunjukkan kecenderungan ketidak-sesuaiannya dengan pemahaman desentralisasi menurut teori pluralis dan teori liberalis dalam hal ini desentralisasi idealnya dapat membangkitkan kesadaran politik, membangkitkan partisipasi warga, dapat mengatasi persoalan masyarakat lokal; melainkan lebih kepada perpanjangan kepentingan golongan yang kuat secara ekonomi dan politik yang sangat membuka kemungkinan semakin terpuruknya kondisi pengembangan pertanian.

Implikasi Akademis dan Praktis

Berdasarkan kesimpulan di atas, terdapat beberapa implikasi akademik dan praktis dari penelitian ini. Pertama, konsep desentralisasi dan pemerintahan daerah dalam wacana akademik Indonesia khususnya memerlukan pengembangan konsep desentralisasi fungsional secara komprehensif terkait konstruksi administrasi negara. Kedua, penelitian selanjutnya yang perlu dilakukan adalah penelitian mengenai daya jangkau organisasi irigasi Subak dan Dharma Tirta, disamping penelitian-penelitian mengenai perlunya mengotonomikan organisasi tersebut pada jenjang yang cukup radikal dimana birokrasi irigasi di Kabupaten/Kota tidak saja menjadi independen melainkan menempatkan petani sebagai bagian dalam proses pengisian struktur politik terlepas dari pemerintahan daerah yang selama ini ada.

Ketiga, penelitian mengenai dampak (eksternalitas) organisasi pengelola irigasi perlu dilakukan bersamaan dengan uji kepentingan kelembagan tersebut dengan memperhitungkan secara kuantitatif dan atau kualitatif jika lembaga-lembaga ini tidak hidup atau hilang dari peta kelembagaan masyarakat. Keempat, kajian mengenai sektor lain pun memungkinkan untuk dilakukan, sehingga dapat diketahui peta kebutuhan sejauh mana perlakuan khusus dapat dikembangkan dalam administrasi negara di luar sektor pengairan atau pertanian tersebut.

Kelima, penelitian mengenai tingkat resistensi pemerintah daerah (Kabupaten/Kota) dengan adanya kemungkinan ditariknya urusan irigasi menjadi urusan unit otonom yang *sub-ordinate* terhadap Pemerintah tetapi tidak *sub-ordinate* terhadap pemerintah daerah tersebut perlu dilakukan untuk memantapkan kebijakan penerapan konsep desentralisasi fungsional. Keenam, terhadap azas empirik, pemerintah perlu membenahi organisasi pengairan di tingkatan *grassroots* dalam kerangka peningkatan kinerja pertanian serta pengelolaan sumberdaya air secara komprehensif.

Ketujuh, arah akhir dari perubahan sistem pemerintahan dalam sektor irigasi adalah kekuatan ketahanan pangan dan kemajuan sektor pertanian yang didukung oleh kemajuan sektor irigasi dengan instrumen pemerintahan yang berkualitas. Upaya yang harus dilakukan melalui serangkaian tahapan yang terdiri dari (1) mengupayakan integrasi fungsi irigasi dengan pengaturan kawasan khusus dengan; (2) memperkuat potensi yang sudah ada dari segi organisasi, jaringan, tata pemerintahan yang sudah terbentuk secara internal, dan penegasan yurisdiksi fungsi irigasi dari segi wilayah (*boundaries*); (3) dilanjutkan sampai pada pengembangan *regime lokal khusus* di bidang irigasi. Persiapan dapat dilakukan dari sisi masyarakat, *stakeholder*, kapasitas organisasi, komitmen lembaga-lembaga pemerintah daerah yang sudah ada, dan keberlanjutan serta tata kelembagaan secara menyeluruh. Kedelapan, perlu perubahan Pasal 18 UUD 1945 kembali sebagai pijakan normatif tertinggi bagi praktik desentralisasi fungsional yang pernah digunakan pada 1920-an oleh Hindia Belanda.

Daftar Acuan

- Adrian, C.R. 1976. *State and Local Governments*. USA: McGraw-Hill.
- Alderfer, Harold. 1964. *Local Government in Developing Countries*. London: McGraw-Hill Co.
- Bailey, H.A. Jr. dan J.M. Shafritz. 1993. *State and Local Government and Politics*. Itacha Illinois: FE. Peacock Publishers Inc.
- Bingham, Richard, D. dan David Hedge. 1991. *State and Local Government in A Changing Society*. New York: McGraw-Hill.
- Cheema, G.S. dan D.A. Rondinelli. 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. London: Sage Publication.
- Conyers, Diana. *Decentralization and Development: A Framework for Analysis*. tidak diketahui Tahun Penerbit dan Terbitannya.
- Eko, Sutoro. 2005. "Masa Lalu Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa", dalam *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. Jakarta: ILD-TIFA.
- Esman, M.J. 1970. "CAG and the Study of Public Administration" dalam *Frontiers of Development Administration*. Edited by Riggs, Fred, W. North Carolina: Duke University Press.

_____. 1990. "The State, Government Bureaucracies, and Their Alternatives", dalam Ali Farazmand (ed), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York: Marcel Dekker Inc.

Farazmand, Ali. 1991. "Bureaucracy, Agrarian Reforms, and Regime Enhancement: The Case of Iran", dalam Ali Farazmand (ed), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. USA: Marcel Dekker.

Humes IV, Samuel. 1991. *Local Governance and National Power*. New York: IULA-Harvester Wheatsheaf.

Hoessein, Bhenyamin. 2002a. "Kedudukan dan Peran DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", makalah yang disampaikan dalam diskusi dengan tema *Menelaah Kinerja DPRD Kabupaten di Era Desentralisasi: Tinjauan Kritis Terhadap Proses Revisi UU Otda*. Jakarta: Asosiasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI).

_____. 1993. "Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II", Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi. Jakarta: Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

_____. 2005. "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah", dalam *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Jakarta: Tifa (editor), ILD-Press.

Hoessein, Bhenyamin. *et al.* 2003. "Kajian Tata Hubungan Kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah", Laporan Penelitian. Jakarta: Kerjasama antara PKPADK-FISIP-UI dengan Kantor Menpan.

Hussain, I. (Ed.) 2004. "Poverty in Irrigated Agriculture in Developing Asia: Issues, Linkages, Options and Pro-poor Interventions, Indonesia". Colombo, Sri Lanka: IWMI. 231p. (Country report Indonesia)

Hutapea, R.S., Kristyanto, A., Warsito, R. 1979. "Petak Tersier Percontohan dan Dharma Tirta di Daerah Pengairan Pemali-Comal". *Jurnal Cakrawala*. No. 3 Tahun XI. Universitas Kristen Satya Wacana.

Kodoatie, R.J., dan R. Sjarief. 2005. *Pengelolaan Sumberdaya Air Terpadu*. Jogjakarta: Andi-Press.

Koswara, E. 2001. *Otonomi Daerah: Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Pariba.

Montgomery, J.D. 1969. "Source of Bureaucratic Reform: A Typology of Purpose and Politics" dalam *'Political and Administrative Development'*. Editor Ralph Braibanti. Duke University Press.

_____. 1988. *Bureaucrats and People: Grassroots Participation in Third World Development*. London: The John Hopkins University Press.

Muslim, Amrah. 1978. *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumnii.

Mizany, K. dan A. Manatt. 2002. *What's So Special About Special District?* Ed. III. California: A citizen's Guide to Special District in California.

Smith, B.C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London: George Allen and Unwin.

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah menggantikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Wolhoff, G.J. 1960. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Cet. II Timun Emas.