

## **KEBIJAKAN ALTERNATIF PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGEMBANGAN AGRIBISNIS PADA SISTEM SUBAK**

*Oleh Ir. Gede Sedana, M.Sc.MMA*

Dosen Fakultas Pertanian Universitas Dwijendra

### **ABSTRACTS**

In the future, the challenge of subak is how to establish subak with its local wisdom in order to adapt economics forces of the members in line with the agricultural and rural development programs. Economic-oriented activity is urgently needed to face globalization and thus increase the farmers' income and anticipate the uncontrolled ricefield conversion.

There are some regulations that should be considered and made by government together with local parliament regarding the sustainability of agricultural development, particularly on ricefield farming. Among other things as follows: (i) establishment of local enterprises for buying farmers' product; (ii) provision of agricultural insurance; (iii) provision of agricultural credit; (iv) strengthening subak as a legal aspects; dan (v) establishment of sustainable ricefield. These should be integratedly done as one system.

### **ABSTRAK**

Tantangan subak ke depan adalah terwujudnya kelembagaan subak dengan kearifan lokalnya mampu menjadi organisasi yang dapat beradaptasi dengan tuntutan ekonomis anggotanya seiring dengan program-program pembangunan pertanian dan perdesaan. Orientasi ekonomis ini diperlukan untuk menghadapi era kesejahteraan sehingga para petani anggota subak dapat meningkatkan pendapatannya dan sekaligus mampu mengantisipasi terjadinya alih fungsi lahan sawah yang tidak terkendali

Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang perlu dipertimbangkan dan dibuat oleh pemerintah bersama-sama dengan legislatif adalah menyangkut keberlanjutan penyelenggaraan pembangunan pertanian khususnya di lahan sawah. Di antaranya adalah sebagai berikut: (i) pembentukan atau pengembangan perusahaan daerah untuk membeli produk-produk dari usahatani sawah; (ii) penyediaan jasa asuransi pertanian; (iii) penyediaan kredit pertanian; (iv) penguatan kelembagaan subak sebagai badan hukum; dan (v) penetapan lahan sawah abadi. Kebijakan-kebijakan tersebut agar dapat dilaksanakan secara bersinergi sebagai satu kesatuan.

## **I PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pembangunan pertanian pada hakekatnya adalah pendayagunaan secara optimal sumberdaya pertanian dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan, yaitu: (i) membangun sumber daya manusia aparatur profesional, petani mandiri dan kelembagaan pertanian yang kokoh; (ii) meningkatkan pemanfaatan sumberdaya pertanian secara berkelanjutan; (iii) memantapkan ketahanan dan keamanan pangan; (iv) meningkatkan daya saing dan nilai tambah produk pertanian; (v) menumbuhkembangkan usaha pertanian yang akan memacu aktivitas ekonomi perdesaan; dan (vi) membangun sistem manajemen pembangunan pertanian yang berpihak kepada petani (Apriyanto, 2005).

Pada masa mendatang, prioritas pembangunan pertanian harus ditekankan pada kesejahteraan petani dalam arti luas melalui upaya menumbuhkembangkan partisipasi mereka dan meningkatkan keadaan sosial-ekonominya dengan cara meningkatkan akses terhadap teknologi, modal, dan pasar. Oleh karena itu, pertanian harus dikembangkan dalam suatu sistem agribisnis pertanian mulai dari subsistem hulu (input dan prasarana produksi, subsistem *on-farm* (produksi), subsistem pengolahan, subsistem pemasaran dan subsistem penunjang agribisnis dalam suatu manajemen yang profesional.

Sistem agribisnis mengedepankan sistem budaya, organisasi dan manajemen yang amat rasional dan dirancang untuk memperoleh nilai tambah yang dapat disebar dan dinikmati oleh seluruh pelaku ekonomi secara fair, dari petani produsen, pedagang dan konsumen (Arifin, 2004).

Namun, secara umum dapat dikatakan bahwa pembangunan pertanian dan pedesaan yang dilaksanakan di Indonesia tampaknya kurang mendapat perhatian yang serius. Pembangunan pertanian lebih diarahkan sebagai "penunjang" dan "pendukung" pembangunan nasional dan bukan sebagai "andalan" atau "titik berat" pembangunan, sebagaimana yang dituangkan secara resmi melalui buku pembangunan nasional jangka panjang (Suryana, 2005). Kekeliruan utama dalam pembangunan pertanian masih mencerminkan kemarjinalan konsep mengenai kelembagaan lokal dan keterlibatan masyarakat lokal sangat kecil baik sebagai pelaku dan pemanfaat hasil pembangunan.

Fatah (2006) menambahkan bahwa salah satu penyebab kurangberhasilan dalam pencapaian pembangunan pertanian dan pedesaan adalah lemahnya pelibatan dalam pemanfaatan organisasi yang telah ada di tengah masyarakat pertanian atau pedesaan itu sendiri. Syahyuti (2007) juga mengungkapkan bahwa kelembagaan lokal dianggap tidak memiliki "jiwa" ekonomi yang memadai. Bahkan Chambers (1983) menyebutkan bahwa kesalahan fatal yang dilakukan oleh para profesional adalah adanya bias sebagai *outsider*, dimana mereka juga tidak percaya bahwa masyarakat lokal (petani) tersebut sebenarnya adalah sumber ilmu dan teknologi. Oleh karena itu, kekeliruan pandangan tersebut harus dihilangkan dan bahkan sebaliknya segala bentuk ketradisional (sosial, adat-budaya) desa dan masyarakat harus diberdayakan guna mencapai tujuan pembangunan pertanian dan pedesaan (Elizabeth, 2007).

Widodo (2008) mengungkapkan bahwa pembangunan pedesaan dengan perspektif modernisasi menunjukkan adanya asumsi bahwa terdapat dua kutub yang saling berbeda, yaitu pemerintah dalam posisi superior (pusat) dan masyarakat pedesaan sebagai posisi inferior (periferi). Perubahan selalu berasal dari pemerintah yang "menganggap dirinya lebih maju" dibandingkan masyarakat pedesaan. Budaya tradisional dianggap sebagai salah satu penghambat

sehingga perlu digantikan oleh budaya modern yang lebih produktif. Perubahan mendasar yang terjadi adalah semakin terkikisnya budaya tradisional oleh budaya modern. Masyarakat tradisional pada dasarnya sudah memiliki “pola pengaturan” kehidupan sosialnya sejak lama.

Pemerintahpun kemudian mengeluarkan kebijakan mengenai perlunya pembentukan lembaga kemasyarakatan modern dalam rangka pelaksanaan pembangunan di perdesaan karena lembaga kemasyarakatan modern yang dibikin pemerintah dan memang dirancang secara khusus untuk kegiatan pembangunan akan lebih memberikan peluang besar guna keberhasilan pembangunan itu sendiri dari pada pemerintah menggunakan lembaga kemasyarakatan yang sudah ada yang umumnya bercorak kultural, agamis dan tradisional.

Pada kasus di Bali, pembangunan pertanian yang dilaksanakan selama ini kurang menekankan pada *local institution endowment* (berbasis pada kelembagaan lokal) yang telah ada (Elizabeth dan Iwan, 2009). Kelembagaan petani cenderung hanya diposisikan sebagai alat untuk mengimplementasikan proyek belaka, belum sebagai upaya untuk pemberdayaan yang lebih mendasar di dalam pembangunan pertanian dan tidak dilakukan penguatan *social capital* masyarakat (Syahyuti, 2007). Hartono (2009) juga menyebutkan bahwa ketidakberdayaan dalam memfungsikan kelembagaan lokal seperti kelompok tani dan P3A (Perkumpulan Petani Pemakai Air), termasuk subak akan mengakibatkan ketidakberhasilan pengembangan agribisnis di perdesaan.

Sahyuti (2007) menambahkan bahwa introduksi kelembagaan dari luar yang kurang memperhatikan struktur dan jaringan kelembagaan lokal yang telah ada, serta kekhasan ekonomi, sosial, dan politik yang berjalan pendekatan yang *top-down planning* menyebabkan partisipasi masyarakat tidak tumbuh. Lebih lanjut dia mengungkapkan bahwa lemahnya peran kelembagaan pertanian yang ada, seperti perkreditan, lembaga input, pemasaran, dan penyuluhan; belum dapat mewujudkan suasana kondusif untuk pengembangan agroindustri perdesaan. Selain itu, lemahnya kelembagaan ini juga mengakibatkan sistem pertanian berjalan tidak efisien, dan keuntungan yang diterima petani relatif rendah. Bahkan Pranadji (2003) menyebutkan terdapat kerugian yang mahal ketika kreativitas masyarakat perdesaan (lokal) tidak memperoleh ruang untuk dapat berkembang secara layak.

Beberapa dampak dari kekeliruan ini adalah lembaga lokal petani di perdesaan tidak berdaya, sehingga petani secara individual melakukan transaksi untuk penyediaan sarana produksi dan pascapanen produksinya. Kondisi selanjutnya mengakibatkan masih rendahnya tingkat pendapatan para petani, termasuk petani anggota subak-subak (organisi petani pengelola air di lahan sawah) di Bali.

Tantangan ke depan adalah terwujudnya kelembagaan subak dengan kearifan lokalnya mampu menjadi organisasi yang bersifat sosio-agraris-religius yang dapat beradaptasi dengan tuntutan ekonomis anggotanya seiring dengan program-program pembangunan pertanian dan perdesaan. Orientasi ekonomis ini telah banyak digagas terutama di dalam menghadapi era kesejagatan sehingga para petani anggota subak dapat meningkatkan pendapatannya dan sekaligus mampu mengantisipasi terjadinya penyusutan lahan sawah yang tidak terkendali (Sutawan; Suamba; Sedana; Ambarawati: dalam Pitana dan Setiawan, 2005).

Kenyataan menunjukkan bahwa di beberapa negara sudah ada organisasi irigasi yang mampu berperan ganda yakni selain sebagai pengelola irigasi juga mampu mengelola kegiatan

berbagai usaha ekonomi seperti terdapat pada beberapa organisasi irigasi di India dan Bangladesh. Adapun kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh organisasi irigasi di Gujarat India, misalnya meliputi: pengadaan sarana produksi pertanian; perkreditan; pemasaran hasil-hasil pertanian; pengolahan pasca panen; dan pemberian pelayanan penyuluhan pertanian (Shah and Shah, 1994). Sutawan, dkk (1995) juga menyebutkan bahwa kegiatan subak sudah mulai berkembang menjadi suatu lembaga ekonomis dengan menyelenggarakan penyediaan sarana produksi dan pemasaran hasil secara bersama-sama, seperti di Subak Yeh Embang Kabupaten Jembrana dan Subak Sungsang di Kabupaten Tabanan.

Upaya mentransformasikan pertanian tradisional ke arah pertanian modern tidak semata-mata melalui perubahan struktur ekonomi pertanian, namun juga menyangkut perubahan struktur dan pola perilaku sosial masyarakat pedesaan. Salah satunya melalui pemberdayaan kelembagaan oleh masyarakat lokal, sehingga pembangunan pertanian dan pedesaan tidak menimbulkan kesenjangan yang *akut* (makin melebar) antar golongan masyarakat. Melalui pemberdayaan diharapkan dapat mengembangkan lembaga yang adopsi teknologi dan berorientasi pasar, serta bermanfaat sebagai wadah untuk menampung dan mengembangkan diri petani di pedesaan (Elizabeth, 2007). Zakaria (2009) bahkan secara tegas mengatakan bahwa penguatan kelembagaan kelompok tani adalah merupakan kunci kesejahteraan petani.

Guna mewujudkan kondisi di atas, diperlukan adanya penguatan kapasitas kelembagaan lokal seperti subak melalui salah satu upaya yaitu merumuskan kebijakan pertanian yang mendukung pengelolaan sistem subak berorientasi agribisnis dan berkelanjutan. Memperhatikan uraian latar belakang masalah di atas, maka tujuan tulisan ini adalah untuk mengkaji kebijakan alternatif yang perlu diambil oleh pemerintah dalam pengembangan agribisnis pada sistem subak.

## **II KEBIJAKAN ALTERNATIF PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGEMBANGAN AGRIBISNIS**

### **2.1 Sistem Agribisnis**

Sistem agribisnis mengedepankan sistem budaya, organisasi dan manajemen yang amat rasional dan dirancang untuk memperoleh nilai tambah yang dapat disebar dan dinikmati oleh seluruh pelaku ekonomi secara fair, dari petani produsen, pedagang dan konsumen (Arifin, 2004). Soetriono, dkk. (2006) mengatakan bahwa sistem agribisnis secara konseptual dapat diartikan sebagai semua aktivitas mulai dari pengadaan dan penyaluran sarana produksi sampai kepada pemasaran produk-produk yang dihasilkan oleh usahatani dan agroindustri yang saling terkait satu sama lain.

Amirin (dalam Suparta, 2005) mengatakan bahwa agribisnis sebenarnya adalah suatu konsep yang utuh, mulai dari proses produksi, mengolah hasil, pemasaran dan aktivitas lain yang berkaitan dengan kegiatan pertanian. Agribisnis merupakan suatu keseluruhan aktivitas bisnis di bidang pertanian yang saling terkait dan saling tergantung satu sama lain, mulai dari : (i) sub-sistem pengadaan dan penyaluran sarana produksi; (ii) sub-sistem usahatani; (iii) sub-sistem

pengolahan dan penyimpanan hasil (agroindustri); (iv) sub-sistem pemasaran; dan (v) sub-sistem penunjang, yang meliputi lembaga keuangan, transportasi, penyuluhan, pelayanan informasi agribisnis, penelitian, kebijakan pemerintah dan asuransi agribisnis.

Said dan Harizt (2004) dan Tjakrawerdya (dalam Siagian, 2003) menyatakan bahwa agribisnis adalah keseluruhan operasi yang terkait dengan aktivitas untuk menghasilkan dan mendistribusikan input produksi, produksi usahatani, dan pengolahan serta pemasaran. Beberapa tujuan agribisnis di Indonesia adalah: menarik dan mendorong sektor pertanian; menciptakan struktur perekonomian yang tangguh, efisien dan fleksibel; menciptakan nilai tambah; meningkatkan penerimaan devisa, menciptakan lapangan kerja; dan memperbaiki pembagian (distribusi) pendapatan (Arifin, 2004).

Dalam pengembangan agribisnis subak, diperlukan mempertimbangkan faktor-faktor pokok dan pelancar dalam pembangunan pertanian. Secara tegas, Mosher dalam bukunya "Getting Agriculture Moving" yang diterjemahkan oleh Krisnandhi (1973) mengungkapkan adanya 5 (lima) syarat pokok (*essential*) dan lima syarat pelancar (*accelerator*) yang sangat dibutuhkan di dalam pembangunan pertanian. Kelima syarat pokok tersebut meliputi: (i) pasaran untuk hasil pertanian; (ii) teknologi yang senantiasa berubah; (iii) tersedianya sarana produksi dan peralatan secara lokal; (iv) perangsang produksi bagi petani; dan (v) pengangkutan. Sedangkan kelima syarat pelancar yang dimaksudkan oleh Mosher terdiri dari: (i) pendidikan untuk pembangunan; (ii) kredit produksi; (iii) kerjasama petani; (iv) perbaikan dan perluasan tanah pertanian; dan (v) perencanaan nasional untuk pembangunan pertanian.

## 2.2 Kebijakan alternatif pemerintah daerah

Ke depan, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang perlu dipertimbangkan dan dibuat oleh pemerintah bersama-sama dengan legislatif adalah menyangkut keberlanjutan penyelenggaraan pembangunan pertanian khususnya di lahan sawah. Di antaranya adalah sebagai berikut: (i) pembentukan atau pengembangan perusahaan daerah untuk membeli produk-produk dari usahatani sawah; (ii) penyediaan jasa asuransi pertanian; (iii) penyediaan kredit pertanian; (iv) penguatan kelembagaan subak sebagai badan hukum; dan (v) penetapan lahan sawah abadi. Kebijakan-kebijakan tersebut agar dapat dilaksanakan secara bersinergi sebagai satu kesatuan sehingga subak sebagai lembaga atau organisasi pengelola pertanian di lahan sawah akan dapat bertahan dan berkembang sesuai dengan tuntutan perkembangan ekonomi.

## 2.1 Pembentukan atau Pengembangan Perusahaan Daerah

Salah satu sifat produksi pertanian adalah musiman yang berarti pada periode tertentu akan terjadi panen raya dan di sisi lain terjadi paceklik. Pada saat panen raya, umumnya petani selalu memperoleh tingkat harga yang relatif rendah. Kondisi ini akan menjadi disinsentif bagi para petani karena pendapatan usahatani akan menurun. Sebagai konsekuensi logisnya adalah daya beli petani juga akan menurun.

Diperlukan adanya suatu kebijakan yang menjadi insentif atau motivasi bagi petani di dalam berusahatani, yaitu pembentukan atau pengembangan perusahaan daerah yang memiliki fungsi untuk membeli produk-produk pertanian khususnya produk pangan seperti beras. Sebagai

suatu ilustrasi, jika tingkat harga gabah petani (dengan kualitasnya yang baik) dapat dibeli oleh perusahaan daerah sebesar Rp 6.000,00 per kg maka petani akan dapat meningkatkan pendapatannya. Sementara harga beras di pasar tetap berkisar antara Rp 6.000,00 sampai dengan Rp 8.000,00, maka petani akan semakin bergairah untuk mengusahakan tanaman padi. Ini berarti ketahanan pangan dan bahkan kedaulatan pangan akan dapat terwujud dan berkelanjutan. Atau dengan kata lain, subak-subak akan tetap eksis dengan jaminan pendapatan usahatani yang tetap tinggi.

Dalam kaitannya dengan pengembangan agribisnis, keberadaan perusahaan daerah yang berfungsi membeli produk-produk pertanian sangat dibutuhkan. Oleh karena itu, pemerintah baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota perlu menyusun Perda dan Keputusan mengenai Perusahaan Daerah dimaksud. Sebagai konsekuensinya, pemerintah harus menyediakan anggaran untuk pembelian gabah-gabah petani dengan kualitas yang telah ditentukan.

## **2.2 Penyediaan Kredit Pertanian**

Salah satu masalah pokok yang dihadapi oleh para petani di Indonesia termasuk di Bali adalah lemahnya penguasaan struktur modal usahatani yang berdampak pada rendahnya penggunaan sarana produksi. Akibatnya adalah produktivitas lahan dan tanaman yang diusahakan adalah relative rendah. Kondisi ini diperburuk oleh status petani sebagai penyakap menggarap lahan sawah orang lain (Sedana, 2005: dalam Pitana dan Setiawan, 2005). Selain itu, petani memiliki keterbatasan akses terhadap kredit pertanian karena terbatasnya penguasaan agunan yang dibutuhkan untuk memperoleh kredit dari lembaga keuangan atau lembaga perkreditan.

Mosher (1966) menyebutkan bahwa salah satu syarat pelancar dalam pembangunan pertanian adalah adanya kredit pertanian. Oleh karena itu, dalam upaya untuk mendorong terwujudnya tujuan pembangunan pertanian khususnya di lahan sawah, maka diperlukan adanya kredit pertanian yang memiliki skema mudah dan murah bagi subak-subak. Penyediaan kredit pertanian ini juga akan dapat mendukung kebijakan mengenai pemasaran produk melalui perusahaan daerah yang menjadi pembeli produk-produk pertanian. Adanya jaminan pasar (oleh perusahaan daerah) akan memacu petani melalui subaknya untuk memanfaatkan skema kredit yang disediakan oleh pemerintah.

Guna kelancaran pelaksanaan kredit pertanian, diperlukan adanya penyusunan Peraturan Daerah dan Keputusan kepala daerah baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota mengenai penyediaan kredit dengan skema yang murah dan mudah. Peraturan daerah dan keputusan kepala daerah paling tidak mencakup syarat-syarat kredit, besaran kredit, suku bunga, lama pinjaman, mekanisme pengembalian, dan lain sebagainya.

## **2.3 Penyediaan Jasa Asuransi Pertanian**

Usahatani di lahan sawah yang diselenggarakan oleh petani merupakan salah satu usaha yang sangat rawan terhadap dampak negatif perubahan iklim, seperti banjir dan kekeringan serta serangan hama dan penyakit sehingga menimbulkan gagal panen. Apabila kondisi ini berlangsung secara berlanjut dan tidak dapat diantisipasi secara tepat akan memiliki potensi melemahkan motivasi petani untuk mengembangkan usahatani dan bahkan dapat menjadi ancaman terhadap ketahanan pangan.

Guna mengatasi ketidakpastian dalam berproduksi dalam suatu usahatani, maka salah satu cara yang dapat dilakukan adalah melalui penerapan asuransi pertanian, suatu lembaga ekonomi yang berfungsi untuk mengelola risiko yang dihadapi petani. Tujuannya adalah: (1) menstabilkan pendapatan petani dengan mengurangi kerugian karena kehilangan hasil; (2) merangsang petani mengadopsi teknologi yang dapat meningkatkan produksi dan efisiensi penggunaan sumber daya; dan (3) mengurangi risiko yang dihadapi lembaga perkreditan pertanian dan meningkatkan akses petani ke lembaga tersebut (Anon., 2009).

Lebih lanjut disebutkan juga bahwa pengembangan asuransi pertanian di masa mendatang perlu memperhatikan tujuan dan prinsip pengembangan pertanian, perilaku petani dalam menghadapi risiko, dan prasyarat yang harus dipenuhi untuk bekerjanya sistem asuransi pertanian. Dalam praktek, pengembangan asuransi pertanian di Indonesia termasuk di Bali perlu memperhatikan beberapa hal yang berkenaan dengan biaya operasional asuransi pertanian. Beberapa hal tersebut adalah:

- (1) pengambilan keputusan oleh sebagian besar petani tidak hanya mempertimbangkan faktor ekonomi tetapi juga sosial budaya;
- (2) sebagian besar usahatani berskala kecil dan sering kali sebagai usaha sampingan; dan
- (3) usahatani umumnya terpecah dengan pola tanam yang beragam.

Berkenaan dengan peningkatan motivasi petani dalam berusahatani dengan meminimalkan kerugian karena terjadinya gagal panen, maka pemerintah dapat menyiapkan rancangan untuk suatu kebijakan mengenai asuransi pertanian, misalnya melalui Perda baik di tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota. Dalam Perda tersebut sedikitnya mencakup komponen-komponen yang akan diasuransikan, lama masa berlaku asuransinya dan teknis pembayaran premi, pihak-pihak yang membayar pada tahap awal, besarnya pertanggungan jika terjadi gagal panen, kondisi gagal panen, dan lain sebagainya. Pada tahap awal pemerintah dapat pula menanggung seluruh premi yang harus dibayar petani dan dilakukan pada beberapa wilayah tertentu yang sekaligus sebagai wahana proses pembelajaran bagi petani.

Secara umum tujuan asuransi pertanian adalah untuk memberikan perlindungan atau kompensasi terhadap risiko kerugian yang ditimbulkan oleh gagal panen akibat serangan hama, penyakit, ataupun bencana alam. Menurut Yamaguchi (dalam Anon., 2010), asuransi pertanian mempunyai beberapa manfaat, antara lain :

1. akan melindungi petani dari kerugian secara finansial karena kegagalan panen melalui fungsi tanggungan kerugian;
2. akan meningkatkan posisi tawar petani terhadap kredit pertanian. Hal ini karena asuransi pertanian menjamin perlindungan dari kegagalan panen maka petani peserta asuransi mendapat rasio kredit yang lebih baik jika asuransi termasuk didalamnya.
3. Skim asuransi pertanian di samping meningkatkan stabilitas pendapatan petani dengan menanggung kerugian mereka dari kerusakan tanaman juga merupakan kebijakan yang positif dalam meningkatkan produktivitas dengan mencegah dan membatasi pengaruh bencana alam, khususnya hama dan penyakit.

4. Asuransi pertanian memberikan kontribusi terhadap stabilitas ekonomi yang lebih baik akibat dampak dari kerusakan tanaman dalam ruang dan waktu.

Asuransi pertanian ini diharapkan dapat memberikan keuntungan bagi para pihak baik itu petani itu sendiri baik menyangkut tingkat produksi bahkan sampai pada perbaikan situasi ekonomi maupun perusahaan penyedia jasa asuransi.

#### **2.4 Penguatan Kelembagaan Subak sebagai Badan Hukum**

Sebagai upaya untuk memberdayakan Perkumpulan Petani Pemakai Air atau P3A, atau subak, pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2001 Tentang Pedoman Pemberdayaan Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A). Salah satu upaya pemberdayaan P3A itu ialah dengan menguatkan kelembagaan sampai berstatus sebagai badan hukum. Berdasarkan Pasal 7 Kepmendagri No. 50 Tahun 2001, dalam tatacara pembentukan P3A disebutkan bahwa pengurus P3A mendaftarkan Anggaran Dasarnya kepada Pengadilan Negeri atau Notaris setempat untuk mendapatkan status badan hukum. Pengertian badan hukum sebagai subjek hukum mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. perkumpulan orang (organisasi);
- b. dapat melakukan perbuatan hukum dalam hubungan-hubungan hukum;
- c. mempunyai harta kekayaan sendiri;
- d. mempunyai pengurus;
- e. mempunyai hak dan kewajiban; dan
- f. dapat digugat atau menggugat di depan pengadilan.

Manfaat subak sebagai badan hukum di antaranya adalah akan membatasi tanggung jawab para petani secara perseorangan (anggotanya) terhadap gugatan pihak ketiga dari keberadaan harta pribadinya. Dengan badan hukum tersebut, lembaga P3A (subak) dapat menyelenggarakan pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi partisipatif (PPSIP) di wilayah kerjanya serta dapat memperkuat posisi tawar dengan kelembagaan lainnya dalam menjalin kerjasama dengan pihak lainnya (Direktorat PLA, 2011).

Sehubungan dengan pengembangan dan penguatan kelembagaan subak, maka diperlukan adanya kebijakan berupa Peraturan Daerah (di tingkat provinsi, kabupaten dan kota) tentang Pedoman Pemberdayaan Subak yang menyangkut penguatan kapasitas subak (aspek teknis pertanian dan irigasi, manajemen dan administrasi, dan keuangan), status badan hukum subak, partisipasi subak dan pembangunan pertanian, khususnya di lahan sawah. Peraturan daerah ini perlu ditindaklanjuti dengan Surat keputusan atau Peraturan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Sejalan dengan Kepmendagri di atas, maka tujuan pemberdayaan kelembagaan petani yaitu subak adalah antara lain untuk :

- a. Mendorong/mewujudkan upaya peningkatan status hukum (legalisasi) dari lembaga subak dalam rangka peningkatan posisi tawar petani pemakai air tersebut;
- b. Mendorong terciptanya/meningkatnya kekuatan dan kemampuan lembaga subak yang otonom, mandiri, berkelanjutan, dan mengakar di masyarakat; dan
- c. Mendorong terciptanya/meningkatnya kemampuan subak dalam aspek perencanaan kegiatan dan pengembangan potensi sumber daya lokal atas dasar prinsip-prinsip pemberdayaan masyarakat.

## 2.5 Penetapan lahan sawah abadi

Kebijakan ini sangat penting untuk diambil oleh pemerintah daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota sebagai upaya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pertimbangan utama dalam kebijakan ini adalah mengingat Indonesia sebagai negara agraris perlu menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional. Pertimbangan lainnya adalah makin meningkatnya pertumbuhan penduduk serta perkembangan ekonomi dan industri mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi, dan fragmentasi lahan pertanian pangan telah mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan; (UU RI Nomor 41 tahun 2009).

Bentuk kebijakan ini adalah Peraturan Daerah (provinsi, Kabupaten dan Kota) yang ditindaklanjuti melalui Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan Walikota. Tujuan dari kebijakan ini adalah sejalan dengan tujuan yang ditetapkan dalam UURI No 41 tahun 2009, yaitu sebagai berikut.

- a. melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- b. menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- c. mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan;
- d. melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani;
- e. meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat;
- f. meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani;
- g. meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak;
- h. mempertahankan keseimbangan ekologis; dan
- i. mewujudkan revitalisasi pertanian.

Dalam kaitannya dengan lembaga subak, penetapan kebijakan di atas akan sangat menjamin keberlanjutan eksistensi subak di tengah-tengah meningkatkan permintaan akan lahan (termasuk sawah) untuk pembangunan prasarana fisik. Windia (2012) menilai adanya alih fungsi lahan pertanian di Provinsi Bali dalam lima tahun terakhir ini sungguh sangat mengkhawatirkan karena dapat mengancam ketahanan pangan. Khususnya selama lima tahun terakhir ini mencapai 5.000 hektar atau setiap tahunnya rata-rata 1.000 hektar. Alih fungsi lahan pertanian dalam kondisi yang sangat mengkhawatirkan itu menunjukkan sektor pertanian dalam keadaan kritis. Sebagai catatan, lahan sawah beririgasi di Bali pada 2005 tercatat 87.850 hektar, namun sekarang hanya masih tersisa 82.664 hektar sehingga menyusut 5.186 hektar. Sementara rata-rata penyusutan dalam lima tahun sebelum 2005 adalah 750 hektar setiap tahunnya.

## III PENUTUP

Prioritas pembangunan pertanian harus ditekankan pada kesejahteraan petani dalam arti luas melalui upaya menumbuhkembangkan partisipasi mereka dan meningkatkan keadaan sosial-ekonominya dengan cara meningkatkan akses terhadap teknologi, modal, dan pasar. Oleh karena itu, pertanian harus dikembangkan dalam suatu sistem agribisnis pertanian mulai dari subsistem

hulu (input dan prasarana produksi, subsistem *on-farm* (produksi), subsistem pengolahan, subsistem pemasaran dan subsistem penunjang agribisnis dalam suatu manajemen yang profesional.

Tantangan subak ke depan adalah terwujudnya kelembagaan subak dengan kearifan lokalnya mampu menjadi organisasi yang bersifat sosio-agraris-religius yang dapat beradaptasi dengan tuntutan ekonomis anggotanya seiring dengan program-program pembangunan pertanian dan perdesaan. Orientasi ekonomis ini diperlukan untuk menghadapi era kesejagatan sehingga para petani anggota subak dapat meningkatkan pendapatannya dan sekaligus mampu mengantisipasi terjadinya penyusutan lahan sawah yang tidak terkendali

Ke depan, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang perlu dipertimbangkan dan dibuat oleh pemerintah bersama-sama dengan legislatif adalah menyangkut keberlanjutan penyelenggaraan pembangunan pertanian khususnya di lahan sawah. Di antaranya adalah sebagai berikut: (i) pembentukan atau pengembangan perusahaan daerah untuk membeli produk-produk dari usahatani sawah; (ii) penyediaan jasa asuransi pertanian; (iii) penyediaan kredit pertanian; (iv) penguatan kelembagaan subak sebagai badan hukum; dan (v) penetapan lahan sawah abadi. Kebijakan-kebijakan tersebut agar dapat dilaksanakan secara bersinergi sebagai satu kesatuan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ambarawati, IGAA. 2005. Strategi Pembangunan Pertanian Bali Berbasis Subak. Dalam Menghadapi Tantangan Globalisasi. Dalam Pitana dan Setiawan AP. editor. *Revitalisasi Subak dalam Memasuki Era Globalisasi*. Yogyakarta: Andi
- Anonimus. 2009. Peluang Pengembangan Asuransi Pertanian di Indonesia. *Warta Penelitian dan Pengembangan Pertanian Vol. 31 No. 2. 2009*.
- \_\_\_\_\_. 2010. Manfaat Asuransi Pertanian. [http://www.infogue.com/viewstory/2010/08/10/manfaat\\_asuransi\\_pertanian/?url=http://info-perkebunan.blogspot.com/2010/08/manfaat-asuransi-pertanian.html](http://www.infogue.com/viewstory/2010/08/10/manfaat_asuransi_pertanian/?url=http://info-perkebunan.blogspot.com/2010/08/manfaat-asuransi-pertanian.html)
- Apriyanto, A. 2005. Neoliberalisme Sebagai Tantangan Kebijakan Pembangunan Pertanian Dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan Petani. Malang: Keynote Speech Menteri Pertanian Pada Seminar & Lokakarya Nasional Gedung Widyaloka Universitas Brawijaya, Malang Tanggal 12 Maret 2005 mengenai Arah Kebijakan Pembangunan Pertanian Nasional Pada Kabinet Indonesia Bersatu
- Arifin, B. 2004. Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Chambers, Robert. 1983. Pembangunan Desa, Mulai dari Belakang. Jakarta: LP3ES
- Direktorat Pengelolaan Lahan dan Air. Pedoman Teknis Pemberdayaan Perkumpulan Petani Pemakai Air. Jakarta: Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian, Kementerian Pertanian RI.

- Elizabeth, R. 2007. Partisipasi sebagai Strategi Pemberdayaan Petani Miskin melalui Program Integrasi Jagung dan Ternak. [http://ejournal.unud.ac.id/abstrak/\(8\)%20soca-roosgandha-integrasi%20jagung-ternak\(1\).pdf](http://ejournal.unud.ac.id/abstrak/(8)%20soca-roosgandha-integrasi%20jagung-ternak(1).pdf)
- Elizabeth, R dan Iwan SA. 2009. Sistem Kelembagaan Komunitas Petani Sayuran di Desa Baturiti, Kabupaten Tabanan Provinsi Bali. [http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdf/files/MKP\\_B6.pdf](http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdf/files/MKP_B6.pdf)
- Fatah, L. 2006. Dinamika Pembangunan Pertanian dan Pedesaan. Banjarbaru: Pustaka Banua.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 50 Tahun 2001 Tentang Pedoman Pemberdayaan Perkumpulan Petani Pemakai Air.
- Mosher, AT. 1966. *Getting Agriculture Moving*. Dalam Krisnandhi dan Bahrin Samad. Penyadur. Menggerakkan dan Membangun Pertanian. Jakarta: PT Yasaguna.
- Said, E.G. dan Haritz I. 2004. Manajemen Agribisnis. Yakarta: Ghalia Indonesia.
- Sedana, Gede. 2005. Masalah dan Tantangan Subak dalam Pembangunan Pertanian di Masa Mendatang. *Dalam Menghadapi Tantangan Globalisasi*. Dalam Pitana dan Setiawan AP. editor. Revitalisasi Subak dalam Memasuki Era Globalisasi. Yogyakarta: Andi
- Shah, P. and M.K. Shah., 1994. "Multifunction Irrigation Organisations: Advantage or Handicap". *Irrigation Managemnt Network, Network Paper No.28, April 1994*. London: Overseas Development Institute
- Siagian, R.2003. Pengantar Manajemen Agribisnis. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Soetriono, A S dan Rijanto. 2006. Pengantar Ilmu Pertanian: Agraris, Agrobisnis dan Industri. Malang: Bayumedia.
- Suamba, K. 2005. Pengembangan Unit Usaha pada Sistem Subak di Bali. *Dalam Menghadapi Tantangan Globalisasi*. Dalam Pitana dan Setiawan AP. editor. Revitalisasi Subak dalam Memasuki Era Globalisasi. Yogyakarta: Andi.
- Suparta, N. 2005. Pendekatan Holistik Membangun Agribisnis. Denpasar: CV Bali Media Adhikarsa
- Sutawan, N., M. Swara, W. Windia, W. Suteja, W. Sudana dan K. Suamba, 1995. Penerimaan dan Pengeluaran Organisasi Subak dan Subak-gede di Lingkungan Subak-agung Yeh Ho, Kabupaten Tabanan dan Subak-agung Gangga Luhur, Kabupaten Buleleng, Propinsi Bali. Denpasar: Universitas Udayana. Mimeo.
- Syahyuti (2007). "Kebijakan Pengembangan Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) Sebagai Kelembagaan Ekonomi Di Perdesaan. Bogor: Pusat Analisis Sosial Ekonomi

dan Kebijakan Pertanian. Analisis Kebijakan Pertanian. Volume 5 No. 1, Maret 2007

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Widodo, S. 2008. Partisipasi, Pemberdayaan dan Pembangunan. *<http://learning-slametwidodo.com/2008/02/01/partisipasi-pemberdayaan-dan-pembangunan/>*

Windia, W. 2012. Alih Fungsi Lahan Pertanian di Bali Ancam Ketahanan Pangan. *<http://www.jarrakonline.com/detail-818-alih-fungsi-lahan-pertanian-di-bali-ancam-ketahanan-pangan.html>*

Zakaria, WA. 2009. Penguatan Kelembagaan Kelompok Tani Kuinci Kesejahteraan Petani. *[http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdffiles/MP\\_Proc32009.pdf](http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdffiles/MP_Proc32009.pdf)*