

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Kelembagaan Subak

#### 2.1.1 Pengertian subak

Menurut peraturan daerah pemerintah daerah Provinsi Bali No. 02/PD/DPRD/1972, subak merupakan suatu masyarakat hukum adat yang memiliki karakteristik sosioagraris-religius, yang dimana terdapat kumpulan petani yang mengelola air irigasi di lahan sawah.

Arif (1999) memperluas pengertian dari karakteristik subak, yaitu sosio-agraris-religius dalam sistem irigasi subak dengan menyatakan bahwa subak itu memiliki karakter sosio-teknis-religius, karena didalamnya mencakup banyak kegiatan teknis seperti teknis pertanian dan juga teknis irigasi. Subak merupakan ciri khas sistem pertanian yang dimiliki oleh Bali. Pinata (1997) dalam Sunaryasa (2002) menyatakan bahwa terdapat lima ciri-ciri subak, yaitu :

1. Subak merupakan organisasi petani pengelola air irigasi untuk anggota-anggotanya. Sebagai suatu organisasi, subak memiliki susunan kepengurusan, yang dimana subak akan dikepalai oleh seorang pekaseh dan terdapat peraturan organisasi atau yang disebut *awig-awig* tertulis maupun tidak tertulis.
2. Subak memiliki sumber air bersama, berupa bendungan (*ampelan*) di sungai, mata air, ataupun saluran utama dari suatu sistem irigasi. Jadi, pada sistem irigasi subak akan terjadi suatu proses bagi air yang berguna untuk irigasi persawahan. Untuk membagi air tersebut, terdapat suatu bangunan yang dinamakan bangunan bagi. Air yang mengalir dari bangunan bagi akan mengalir ke saluran selanjutnya, yaitu saluran primer, sekunder, dan yang terakhir adalah saluran tersier.

3. Subak mempunyai areal persawahan. Sistem subak ini jelas harus memiliki areal persawahan, karena dari pengertiannya sendiri subak merupakan suatu organisasi yang memiliki tugas dalam sistem irigasi di lahan persawahan.
4. Subak mempunyai otonomi, baik internal maupun eksternal. Subak memiliki hak untuk mengurus kekuasaan yang terdapat intern di dalam subak tersebut, ataupun di luar subak tersebut.
5. Subak mempunyai satu atau lebih Pura Bedugul atau pura yang berhubungan dengan persubakan. Subak memiliki kaitan yang erat dengan konsep Tri Hita Karana. Tri Hita Karana merupakan tiga aspek terciptanya kebahagiaan. Pada dasarnya konsep Tri Hita Karana ini menekankan pada 3 hubungan manusia dalam kehidupan, yaitu hubungan manusia dengan Tuhan (*parahyangan*), hubungan manusia dengan manusia (*pawongan*), dan hubungan manusia dengan tumbuh-tumbuhan (*palemahan*). Sesuai dengan adanya keterkaitan subak dengan konsep Tri Hita Karana, maka subak memiliki suatu ciri tersendiri, yaitu memiliki berbagai ritual di setiap akan dilaksanakannya kegiatan pertanian.

Pada tahun 2012, subak ditetapkan sebagai salah satu warisan dunia oleh UNESCO. Subak merupakan salah satu kearifan lokal yang dimiliki oleh Bali, sehingga keberadaan subak haruslah dijaga. Namun, seiring dengan berjalannya waktu, terjadinya alihfungsi lahan membuat lahan pertanian suatu subak menjadi menyempit.

Subak sebagai suatu lembaga memiliki aturan tersendiri atau yang lebih dikenal dengan *awig-awig* dan *pararem*. *Awi-awig* dan *pararem* tersebutlah yang mengatur mengenai segala aktivitas yang berlangsung di Subak. Aturan yang dimiliki masing-masing subak berbeda-beda, tidak sama antara subak satu dengan lainnya. Hal tersebut karena pembuatan aturan menyesuaikan dengan kebiasaan dan kebudayaan pada Subak

tertentu. Dengan adanya aturan yang dibuat, tentu saja akan terdapat sanksi bagi pelanggar aturan. Sanksi merupakan suatu balasan yang diberikan oleh seseorang akibat hasil perbuatannya. Terdapat dua jenis sanksi, yaitu sanksi positif yang dimana nantinya orang tersebut akan mendapatkan imbalan (*reward*) dan dapat juga sanksi negatif yang berupa hukuman (*punishment*).

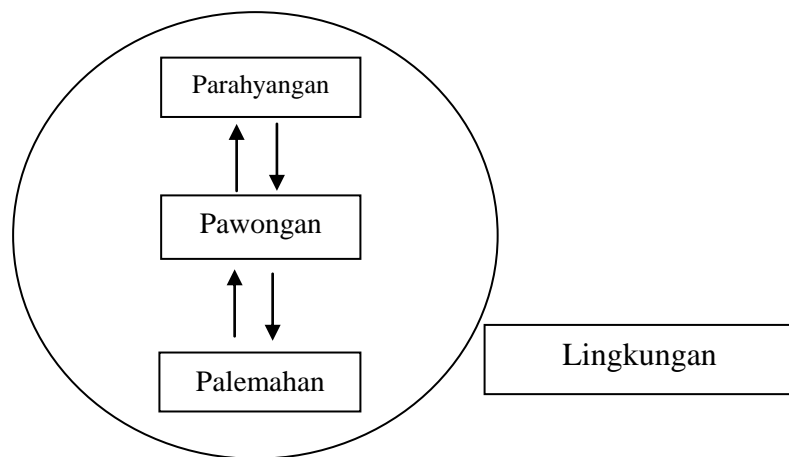
Dalam suatu teori modal sosial, kepercayaan merupakan salah satu yang sangat penting. Kepercayaan yang terdapat di dalam subak umumnya terkait dengan (i) kepercayaan antar petani; (ii) kepercayaan petani terhadap kepemimpinan pengurus subak; dan (iii) kepercayaan petani terhadap *stakeholders* yang berkait dengan subak. Kepercayaan yang dimiliki oleh para petani menjadi suatu modal sosial yang sangat penting dalam melakukan aktivitas kolektif.

### **2.1.2 Peran dan tujuan subak**

Subak merupakan salah satu organisasi yang tentunya memiliki suatu nilai. Subak bukanlah sekadar organisasi, karena subak memiliki nilai, maka dari itu subak dapat dikatakan sebagai suatu lembaga. Di Bali, subak merupakan salah satu kelembagaan pertanian. Nilai yang dimiliki dari subak ini merupakan konsep dari Tri Hita Karana (THK).

Sebagai salah satu lembaga irigasi tradisional, subak memang sudah dikenal sampai di luar negeri, bahkan dengan berbagai keistimewaan yang dimiliki, subak menjadi dikagumi dan disanjung oleh banyak ahli. Keunikan sistem irigasi subak yang utama adalah dari ritual keagamaan yang dilakukan. Banyaknya ritual keagamaan yang dimiliki oleh subak menjadikan subak sebagai lembaga yang sangat unik dan disenangi oleh orang banyak. Ritual keagamaan dilakukan oleh anggota subak, baik bersifat individual dan juga kolektif (bersama). Kegiatan ritual yang berkaitan dengan ajaran

agama Hindu yang menjadikan subak berbeda dengan lembaga lainnya. Ritual tersebut yang menjadikan subak menjadi khas Bali. Kegiatan ritual tersebut tentunya tidak lepas dari pandangan hidup yang dimiliki masyarakat agama Hindu, yaitu konsep Tri Hita Karana (THK). Ritual keagamaan dipercaya dapat meningkatkan keharmonisan antara manusia dengan Tuhan, manusia dengan sesama dan juga dengan lingkungannya. Secara implisit, THK merupakan konsep yang mengandung pesan agar manusia mampu mengelola segala sumberdaya alam dan lingkungan secara arif dan bijaksana. Konsep THK sangat relevan dengan pembangunan berkelanjutan dan penerapan THK dalam subak berperan sebagai pendukung kelestarian subak sampai saat ini. Suatu lembaga pada hakekatnya harus memiliki tujuan dan juga tugas. Lembaga merupakan suatu tim kerja yang dimana harus berorientasi pada pencapaian keberhasilan dari tujuan yang telah dirumuskan. Menurut Sutawan (1986) hubungan timbal balik yang terdapat dari ketiga komponen dari Tri Hita Karana (THK) sebagai berikut.



Gambar 2.1  
Hubungan Timbal Balik antar komponen Tri Hita Karana

Tujuan umum dari subak adalah sesuai dengan orientasi keadilan dan kebersamaan, sesuai dengan nilai THK yang dianut oleh subak. Menurut Perda Provinsi Bali No. 9 Tahun 2012, tujuan pokok dari subak sebagai berikut.

1. Memelihara dan melestarikan organisasi subak
2. Mensejahterakan kehidupan petani
3. Mengatur pengairan dan tata tanaman
4. Melindungi dan mengayomi petani
5. Memelihara serta memperbaiki saluran air ke sawah

Pada dasarnya, tugas dan juga tujuan yang harus dicapai oleh subak yang dipimpin oleh seorang ketua (*pekaseh*) sebagai berikut.

1. Merencanakan tujuan, dan sasaran kegiatan yang merupakan wujud dari pelaksanaan yang taat asas menurut aturan diberlakukan
2. Menjelaskan tujuan dan sasaran kepada anggota subak
3. Menyusun kesepakatan tindakan pemecahan masalah, dan pembagian tanggung jawab pada semua anggota subak
4. Memberdayakan anggota untuk dapat berperan-serta sesuai dengan tujuan, hak, dan kewajiban yang dimiliki
5. Mengkoordinasikan pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan, agar tujuan dan sasaran kegiatan yang telah disepakati dapat tercapai dengan baik.

Selain tugas dan tujuan yang harus dimiliki oleh subak dibawah kepemimpinan pekaseh, secara eksternal, subak juga mempunyai tugas yang penting dalam membangun pertanian dan pedesaan di Bali. Melalui subak, pertanian berkelanjutan akan dapat berjalan dengan baik. Jika seluruh tugas dan tujuan yang dimiliki oleh subak dapat dijalankan dengan baik, maka pembangunan pertanian akan berlangsung dengan baik. Hal itu juga akan berimbas pada kesejahteraan masyarakat di pedesaan. Selain dalam pembangunan pertanian lahan basah, keberadaan subak juga dapat menunjang pembangunan koperasi unit desa (KUD). Secara internal, subak juga memiliki peranan

yang sangat penting dan mutlak bagi kehidupan seluruh anggota dalam hubungan pertanian.

### **2.1.3 Tugas dan fungsi subak**

Terdapat lima tugas utama dari subak sebagai berikut (Pitana, 1993).

#### **1. Pencarian dan distribusi air**

Subak memiliki berbagai macam bangunan yang menjadi fasilitas untuk membagi air. Air harus didistribusikan kepada setiap anggota. Terdapat dua hal yang harus diperhatikan dalam pendistribusian air sebagai berikut

- a. Dasar yang digunakan untuk menentukan hak atas air setiap anggota. Terdapat dua hak, yaitu hak dasar luas sawah dan hak atas dasar tektek. Jika hak atas dasar luas sawah, air yang diterima jumlahnya harus proporsional sesuai dengan luas sawah. Sedangkan pada sistem tektek, debit air ditentukan dari kontribusi yang diberikan petani terhadap kegiatan-kegiatan yang terdapat di subak.
- b. Sistem distribusi air antar waktu

Terdapat dua metode, yaitu metode pengaliran kontinyu, yang dimana petani mendapatkan air secara serempak, serta metode bergilir, yang dimana petani mendapatkan air secara tidak serempak, tetapi mendapatkan air pada waktu tertentu.

#### **2. Operasi dan pemeliharaan fasilitas**

Segala fasilitas yang terdapat di subak harus dioperasikan dengan baik agar pendistribusian air dapat berjalan dengan semestinya. Selain itu, segala fasilitas yang terdapat di subak juga harus dipelihara oleh seluruh anggota subak, sehingga fungsinya dapat berjalan dengan baik.

### 3. Penanganan konflik

Konflik kerap terjadi diakibatkan adanya permasalahan dalam sistem irigasi air. Walaupun terjadi konflik, hal tersebut dapat diselesaikan dengan musyawarah mufakat atau kekeluargaan.

### 4. Kegiatan upacara keagamaan

Subak memiliki keunikan tersendiri karena terdapat banyak ritual keagamaan didalamnya. Berbagai kegiatan keagamaan dilakukan secara individual, tempek, tingkat subak gede, bahkan sampai ke tingkat subak agung.

Sudarta dan Dharma (2013) mengklasifikasikan fungsi subak menjadi dua, yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal.

#### 1. Fungsi internal

Fungsi yang berorientasi pada keperluan subak tersebut. Terdapat enam fungsi internal pokok subak sebagai berikut.

- a. Pelaksana kegiatan ritual
- b. Pendistribusian air irigasi
- c. Pemelihara jaringan irigasi dan bangunan fisik lainnya
- d. Penanganan konflik
- e. Pengerahan sumberdaya
- f. Pengadopsian inovasi

#### 2. Fungsi eksternal

Fungsi yang bermanfaat bagi keperluan masyarakat luas, diluar dari subak tersebut, disamping untuk keperluan subak dan anggota subak. Terdapat enam fungsi eksternal subak sebagai berikut.

- a. Penyangga atau pendukung ketahanan pangan

- b. Pelestarian alam lingkungan
- c. Pelestari kebudayaan Bali dan agraris
- d. Penyangga nilai-nilai tradisional
- e. Pendukung pembangunan agrowisata
- f. Penunjang pembangunan koperasi unit desa (KUD)

#### **2.1.4 Fasilitas subak**

Untuk mencapai tujuan subak, tentunya diperlukan fasilitas dalam jumlah dan mutu yang memadai. Fasilitas adalah segala alat, benda, barang-barang dan kemudahan lainnya yang digunakan untuk mencapai tujuan (Sudarta, 2003). Terdapat beberapa fasilitas subak, terutama fasilitas fisik subak, fasilitas fisik non jaringan irigasi dan kemudahan-kemudahan lainnya.

##### **(1) Fasilitas fisik jaringan irigasi**

1. Bendung atau dam (*empelan*) adalah bangunan utama yang berfungsi sebagai penangkap air air di sungai.
2. Terowongan (*aungan*) merupakan saluran irigasi tertutup. Terowongan perlu dibuat jika usaha untuk mengalirkan air melalui saluran terbuka tidak terlaksana dengan baik.
3. *Telabah gede/telabah aya* merupakan saluran primer untuk mengalirkan air.
4. *Telabah pamaron gede/telabah pamaron* merupakan saluran sekunder yang mengairi bagian tertentu subak.
5. *Telabah pamaron cenik/telabah cenik* merupakan saluran tersier, merupakan saluran yang terkecil.
6. *Telabah pengalapan/telabah penyahcah* merupakan saluran kuarter yang mengairi satu atau lebih blok sawah.



7. *Talikunda/samakunda* merupakan saluran yang mendistribusikan air irigasi secara adil untuk satu sikut sawah.
8. *Telabah pengutangan* merupakan tempat pembuangan air irigasi yang berlebihan.
9. *Tembuku aya/tembuku gede* merupakan bangunan utama pada saluran primer.
10. *Tembuku pamaron/tembuku pamaron gede* merupakan bangunan bagi sekunder yang juga terletak di saluran sekunder.
11. *Tembuku pamaron cenik/tembuku cenik/tembuku danan* merupakan bangunan bagi tersier dan sebagai tempat pengambilan air irigasi untuk beberapa sikut sawah.
12. *Tembuku pengalapan* merupakan bangunan bagi kuarter sebagai bangunan sadap yang dimanfaatkan untuk mengairi sawah perorangan.

(2) Fasilitas fisik non jaringan irigasi

1. Pura; terdapat pura milik bersama dan juga pura milik perorangan. Pura milik bersama merupakan tempat melakukan ritual kolektif, sedangkan pura milik perorangan merupakan tempat melakukan ritual individual.
2. Balai subak; merupakan fasilitas yang penting dalam administrasi sehari-hari. Tempat yang digunakan untuk melakukan berbagai aktivitas bersama, seperti rapat, membuat sesajen dan kegiatan penyuluhan pertanian.
3. Balai timbang; tempat yang bermanfaat untuk melakukan pertemuan informal.
4. Jalan usahatani/jalan subak; merupakan jalan yang menghubungkan subak dengan akses untuk berusahatani, seperti jalan menuju perkotaan. Jalan usahatani berperan dalam memperlancar proses transportasi dan komunikasi

(3) Kemudahan-kemudahan lain

1. Subak umumnya mendapatkan pembinaan oleh instansi terkait.

2. Dalam pelaksanaan kegiatan keagamaan dan untuk memelihara fasilitas fisik subak, subak memiliki beragam sumber dana, seperti iuran anggota, denda bagi anggota yang melanggar *awig-awig*.
3. Untuk mengintensifkan budidaya tanaman yang ada di subak, subak berhak mendapatkan informasi inovasi melalui Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) yang merupakan kepanjangan tangan Dinas Pertanian Tanaman Pangan.
4. Mendapatkan subsidi Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dari pemerintah dan Unit Pelayanan Sarana Padi (UPS).

#### **2.1.5 Peranan subak dalam pembangunan pertanian**

Sektor pertanian merupakan sektor yang paling tangguh dibandingkan dengan sektor lainnya. Pembangunan pertanian menjadi suatu hal yang sangat penting karena menjadi bagian integral dari pembangunan nasional yang mendapatkan prioritas tinggi. Pertimbangan yang dijadikan alasan pentingnya sektor pertanian sebagai pemulih keadaan ekonomi nasional adalah (1) mempunyai karakteristik menciptakan kesempatan kerja yang relatif banyak, (2) menghasilkan devisa, dan (3) menjadi sumber pendapatan masyarakat terutama di pedesaan.

Untuk mengoptimalkan sumberdaya alam khususnya air, maka pembangunan irigasi merupakan salah satu komponen yang sangat penting. Kelangsungan kegiatan bertani di sawah akan berlangsung dengan baik jika didukung dengan ketersediaan air yang memadai. Ketersediaan air irigasi merupakan suatu yang penting demi keberlangsungan kegiatan bertani di sawah. Air merupakan syarat yang mutlak untuk kehidupan pertumbuhan tanaman. Tanpa adanya air, pertumbuhan tanaman tidak akan terjadi. Terdapat beberapa sumber air, seperti hujan atau terdapat pengaturan/pengelolaan khusus untuk air.

Diperlukan suatu kelompok yang dapat mengatur atau mengoordinasikan sistem pengaturannya, sehingga penggunaan air berdaya guna dan merata. Di Bali, terdapat subak yang bertugas sebagai pengatur sistem irigasi air tersebut. Subak tidak hanya terbatas pada organisasi pengelolaan air dan jaringan irigasi, namun berkaitan erat pada produksi pangan, ekosistem lahan sawah beririgasi dan ritual keagamaan yang terkait dengan budidaya padi. Oleh karena itu, subak dinyatakan memiliki banyak manfaat (*multi-functional benefits*) (Sutawan, 2003).

Subak seharusnya dapat berperan dalam meningkatkan areal sawah yang berpengairan setiap tahun. Dengan meningkatkan areal sawah, maka akan berdampak pada bertahannya kesinambungan persediaan bahan makanan. Keberadaan subak juga dapat mengalokasikan sumber air secara merata, sehingga seluruh air yang terdapat dapat difungsikan dengan maksimal. Dengan keberadaan subak, tentunya akan ada anggota yang harus mengikuti konsep Tri Hita Karana yang dianut subak. Pada konsep *pawongan*, maka para anggota subak sebaiknya dapat bergotong royong yang dapat berperan untuk membina dan mengembangkan kesatuan dan kebersamaan dalam berbagai segi kehidupan suka maupun duka, yang meliputi aspek ekonomi, sosial, agama dan keamanan. Subak juga dapat berperan sebagai pelestari nilai budaya bangsa.

#### **2.1.6 Peranan subak dalam pengendalian alihfungsi lahan**

Alihfungsi lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian merupakan sesuatu yang sangat sulit untuk dihindari. Seiring dengan meledaknya jumlah penduduk yang berakibat pada kepadatan penduduk menuntut untuk terjadinya penambahan pemukiman, pembangunan industri dan juga berbagai prasarana fisik untuk mendukung kebutuhan hidup manusia yang tentunya memerlukan tanah. Khusus untuk Bali dalam beberapa tahun ini areal persawahan telah beralihfungsi lahan hingga 1.000 Ha/tahun.

Berkurangnya lahan sawah yang sangat pesat dipicu oleh meningkatnya harga tanah, yang membuat petani tergiur untuk menjual lahan persawahan yang dimiliki. Di era globalisasi ini, nampaknya aliran antroposentrik lebih mendominasi, yaitu masyarakat lebih cenderung untuk lebih mendahulukan kebutuhannya dibanding keseimbangan alam.

Alihfungsi lahan merupakan suatu yang bersifat *irreversible* atau sulit kembali lagi. Lahan yang telah dijadikan pemukiman atau lahan pembangunan industri, kualitasnya tidak akan memadai jika ingin dikembalikan untuk menjadi lahan pertanian. Khusus di Bali, jika penyusutan terhadap jumlah areal sawah terus terjadi, hal yang mengkhawatirkan akan terjadi. Organisasi subak yang telah ditetapkan menjadi warisan budaya oleh UNESCO terancam punah. Subak merupakan lembaga tradisional yang merupakan salah satu tulang punggung bagi kebudayaan Bali. Salah satu fungsi sawah merupakan sebagai pengendali banjir dan pelestarian lingkungan (*flood control and environment preservation*). Jika sawah beririgrasi punah, maka fungsi sawah tersebut juga akan turut lenyap.

Pembangunan pariwisata yang sangat pesat mengakibatkan lahan persawahan dikorbankan untuk memenuhi kebutuhan sektor tersebut. Sistem subak dapat hilang dan hanya menjadi bagian indah dari sejarah, kalau orientasi pembangunan pemerintah daerah lebih tercurah ke pembangunan pariwisata (Pitana, 2003; Arwata, 2003). Lembaga subak seharusnya bisa mengendalikan lahan berdasarkan konsep Tri Hita Karana (THK). Konsep Tri Hita Karana juga merupakan konsep yang dijadikan nilai oleh lembaga subak. Dengan berpegang teguh terhadap konsep Tri Hita Karana, maka subak di Bali dalam memanfaatkan sumberdaya air berusaha untuk menjaga keserasian dan keharmonisan seperti halnya konsep berkehidupan yang selaras dengan alam

(Koentjaraningrat, 1982), konsep menerima alam dengan dirinya (Magnis-Suseno, 1987), dan konsep yang menyatakan bahwa pada hakekatnya manusia itu adalah bagian dari alam (Poespowardojo, 1993). Dengan menjalankan berbagai konsep diatas, maka pengendalian alihfungsi lahan dapat terjadi. Semua bermula dari yang berada di dalam subak itu, baik anggota, pengurus, peraturan, aktivitas, dan juga fasilitas yang memadai untuk subak.

## **2.2 Kelembagaan Pertanian**

### **2.2.1 Pengertian kelembagaan pertanian**

Kelembagaan merupakan keseluruhan pola ideal, organisasi dan aktivitas yang berpusat pada seluruh kebutuhan dasar. Suatu lembaga akan dibentuk dengan tujuan untuk memenuhi berbagai kebutuhan manusia, sehingga lembaga mempunyai fungsi tertentu. Lembaga juga memiliki konsep yang berpadu dengan struktur, yang dimana dapat diartikan tidak saja melibatkan pola aktivitas dari segi sosial untuk memenuhi kebutuhan manusia, namun juga pola organisasi untuk melaksanakannya (Roucek dan Warren, 1984).

Terdapat beberapa jenis kelembagaan yang terkait dibidang pertanian, seperti lembaga petani yang berada pada kawasan lokalitas (*local institution*), yang berupa organisasi keanggotaan (*membership organization*) atau kerjasama (*cooperatives*), yaitu petani-petani yang tergabung dalam kelompok kerjasama (Uphoff, 1986 dalam Sandy Cahyono, 2010). Kelembagaan pertanian juga tidak hanya mencakup organisasi petani, tapi juga mengatur tentang bagaimana organisasi pertanian itu berjalan. Bisa disebut juga kelembagaan pertanian juga sebagai ‘aturan main’ (*role of the game*) atau aturan perilaku yang menentukan pola tindakan dan hubungan sosial.

Kelembagaan pertanian merupakan norma yang terstruktur dan dilakukan secara terus menerus guna memenuhi kebutuhan dari anggota kelembagaan tersebut. Kelembagaan ini juga sebagai wadah untuk memfasilitasi anggota untuk dapat berinteraksi sesama anggota. Kelembagaan dan lembaga memiliki beberapa perbedaan. Lembaga merupakan sekumpulan norma yang telah dianut sedemikian lama guna mencapai tujuan bersama. Sedangkan kelembagaan merupakan suatu jaringan yang terdiri dari beberapa anggota atau lembaga tertentu yang memiliki tujuan tertentu, dan memiliki aturan/norma serta memiliki struktur yang jelas.

Penguatan kapasitas kelembagaan pertanian perlu dilakukan dengan cara pengembangan, pemberdayaan, dan penguatan kelembagaan petani itu sendiri (seperti: kelompok tani, lembaga tenaga kerja, kelembagaan penyedia input, kelembagaan output, kelembagaan penyuluh, dan kelembagaan permodalan). Penguatan dan pemberdayaan kelembagaan tersebut juga untuk menghasilkan pencapaian kesinambungan dan keberlanjutan daya dukung SDA dan berbagai usaha untuk menopang dan menunjang aktivitas kehidupan pembangunan pertanian di pedesaan.

Lembaga pertanian seharusnya hadir untuk memenuhi kebutuhan sosial petani. Dengan sifat yang tidak linier, namun cenderung merupakan kebutuhan individu anggotanya, berupa: kebutuhan fisik, kebutuhan rasa aman, kebutuhan hubungan sosial, pengakuan dan pengembangan pengakuan. Manfaat utama lembaga sebagai wadah kebutuhan salah satu sisi kehidupan perilakunya menurut kehendak masyarakat (Elizabeth dan Darwis, 2003). Lembaga petani merupakan lembaga yang berada didalam setiap subsistem tersebut dan diawali dengan adanya kerjasama antar petani. Lembaga pertanian memiliki tugas dan fungsi (peran) masing-masing.

Salah satu kelembagaan pertanian yang terdapat di Bali adalah Subak. Subak merupakan sistem kelembagaan yang terdapat di Bali yang memiliki tugas sebagai pengatur pengelolaan usahatani dan lebih khususnya lagi sebagai pengatur sistem irigasi pengelolaan air. Walaupun subak merupakan lembaga yang masih bersifat tradisional, namun subak memiliki beberapa unsur pokok organisasi, seperti ketua atau dalam subak lebih dikenal dengan *pekaseh* dan juga anggota subak atau yang lebih dikenal dengan *krama subak*.

### **2.2.2 Peran kelembagaan pertanian**

Peran kelembagaan seharusnya untuk membangun dan mengembangkan sektor pertanian di Indonesia. Terlihat dalam kegiatan pertanian tanaman pangan, khususnya padi. Peran kelembagaan petani yang mendukung keberlanjutan pertanian diberikan kriteria sebagai berikut (Nurmala dkk, 2012):

1. Subsistem Sarana Perencanaan, pengelolaan, pengadaan dan penyaluran sarana produksi yang memungkinkan penerapan suatu teknologi usaha tani dan pemanfaatan SDA secara optimal
2. Subsistem Usahatani Pembinaan dan pengembangan usaha tani dalam rangka peningkatan produksi pertanian, baik usaha tani pertanian rakyat maupun usahatani besar
3. Subsistem Pengolahan Pengolahan hasil secara sederhana di tingkat petani dan penanganan pasca panen komoditi pertanian yang dihasilkan sampai pada tingkat pengolahan lanjut selama bentuk, susunan dan citarasa komoditi tersebut tidak berubah

4. Subsistem Pemasaran Pemasaran hasil usahatani yang masih segar atau hasil olahannya mencakup kegiatan distribusi dan pemasaran di dalam negeri dan ekspor
5. Subsistem Pelayanan atau Pendukung jasa perbankan, jasa angkutan, asuransi, penyimpanan dan lain-lain.

Sesuai dengan fungsi beberapa lembaga petani sebagai kelas belajar dan unit produksi/usaha (Permentan nomor 273/Kpts/OT.160/4/2007) dapat disimpulkan bahwa terdapat dua jenis peran lembaga yang penting dalam sistem agribisnis yaitu sebagai penyedia informasi dan sebagai penyedia fisik/jasa pada masing-masing subsistem. Efektivitas kelembagaan pertanian diidentifikasi seberapa jauh peran yang telah dilakukan mempengaruhi petani dalam berusaha tani. Beberapa faktor yang mempengaruhi peran lembaga pertanian dapat diidentifikasi sebagai lembaga yang baik dilihat dari karakteristik lembaga itu sendiri atau yang merupakan karakteristik petani anggota dari lembaga serta adanya peran lembaga/individu lain.

### **2.2.3 Aspek kelembagaan pertanian**

Dalam kelembagaan pertanian terdapat aspek yang mempengaruhi terjadinya alihfungsi lahan di Subak Semat. Terdapat tiga aspek, yaitu pemerintah (regulasi/aturan/*awig-awig*), pelaksana, dan pelayanan.

Pada aspek pemerintah (regulasi/aturan/*awig-awig*) seharusnya membuat peraturan atau regulasi yang terkait dengan alihfungsi lahan. Adanya peraturan atau regulasi dengan batasan yang jelas dapat memperkuat peranan subak terhadap alihfungsi lahan. Kelembagaan subak merupakan salah satu cara untuk mengembangkan pertanian berkelanjutan, sehingga di Subak dirasakan perlu untuk mengatur *awig-awig* yang berkaitan dengan alihfungsi lahan. Dibuatnya aturan mengenai alihfungsi lahan



tentu saja akan berdampak pada keputusan anggota subak yang berstatus pemilik lahan dalam menjual lahannya untuk dialihfungsikan, sehingga aspek peraturan/regulasi ini pantas untuk melihat bagaimana peranan kelembagaan subak terhadap alihfungsi lahan.

Aspek kedua adalah pelaksanaan. Aspek yang dimaksud disini adalah seluruh aktivitas anggota Subak Semat. Subak merupakan organisasi di bidang pertanian yang sangat baik. Di dalam subak, seluruh aktivitasnya sangat kental dengan konsep Tri Hita Karana, yang dimana dalam Agama Hindu Tri Hita Karana ini dipercaya sebagai tiga unsur yang dapat menciptakan kebahagiaan. Bagian dari konsep Tri Hita Karana ini adalah hubungan antara manusia dengan Tuhan (*parahyangan*), hubungan manusia dengan manusia (*pawongan*), hubungan manusia dengan lingkungannya (*palemahan*). Mengalihfungsikan lahan pertanian menjadi lahan nonpertanian akan mengganggu hubungan manusia dengan lingkungannya (*palemahan*). Lahan yang digunakan untuk bertani akan berkurang, sehingga berdampak pada berkurangnya jumlah tanaman yang ditanam di subak tersebut. Dari permasalahan tersebut akan berimbas juga pada hubungan manusia dengan sesamanya (*pawongan*). Akan terjadi konflik jika pada lingkungan tersebut terjadi alihfungsi lahan.

Adanya alihfungsi lahan akan menimbulkan berbagai masalah yang dapat memicu konflik, seperti permasalahan antara sesama anggota Subak Semat. Dengan konflik yang ada, juga akan memberikan dampak yang kurang baik dalam hubungan manusia dengan penciptanya (*parahyangan*). Kegiatan spiritual atau upacara-upacara keagamaan yang dilaksanakan dalam subak pastinya memerlukan gotong royong seluruh anggota subak. Jika anggota dalam subak tersebut memiliki konflik yang begitu banyak, maka pelaksanaan kegiatan keagamaan tersebut akan terhambat, sehingga

seluruh aktivitas anggota Subak Semat merupakan cerminan dari seberapa jauh peran kelembagaan subak terhadap alihfungsi lahan.

Aspek ketiga adalah pelayanan dan fasilitasi subak. Aspek pelayanan disini berperan lebih kepada penyediaan kebutuhan bagi para anggota subak. Contoh dari aspek pelayan ini adalah adanya koperasi tani, koperasi saprotan, atau jenis koperasi lainnya. Peran mereka penting karena sebagai penyedia alat-alat atau sebagai sarana pembantu untuk para anggota subak untuk melakukan kegiatan bertani. Sehingga para anggota subak dapat dengan mudah mendapatkan segala keperluan terkait dengan kegiatan bertani. Hal tersebut akan turut mempengaruhi angka alihfungsi lahan yang terjadi pada subak tersebut. Semakin baik saran pelayan yang ada dalam suatu kelembagaan pertanian, maka petani akan lebih mudah untuk mendapatkan segala keperluan terkait dengan kegiatan bertani.

### **2.3 Alihfungsi Lahan**

Fenomena alihfungsi lahan dapat diartikan sebagai penggeseran pemanfaatan lahan, penggeseran pemanfaatan lahan pertanian menjadi lahan nonpertanian. Alihfungsi lahan di sektor pertanian ini pada dasarnya dapat terjadi karena adanya tiga fenomena ekonomi dan sosial, yaitu keterbatasan sumberdaya alam, penambahan penduduk yang tidak terkontrol dan pertumbuhan ekonomi.

Alihfungsi lahan akan terus menerus terjadi karena diakibatkan oleh meningkatnya kebutuhan lahan untuk pemukiman. Hal tersebut didukung oleh angka penambahan penduduk yang tidak terkontrol. Selain untuk memenuhi kebutuhan sebagai lahan pemukiman, alihfungsi lahan juga dapat terjadi karena meningkatnya sektor industri, perkantoran, jalan raya dan infrastruktur lainnya untuk menunjang berbagai kebutuhan masyarakat. Pertumbuhan penduduk dan dinamika pembangunan

menyebabkan penggeseran pemanfaatan lahan yang akan berakibat pada kompleksitas masalah.

Lestari (2009) menyatakan bahwa proses alihfungsi lahan dapat terjadi karena beberapa faktor. Tiga faktor yang dapat menyebabkan alihfungsi lahan adalah sebagai berikut :

1. Faktor eksternal, yaitu faktor yang disebabkan oleh adanya dinamika pertumbuhan perkotaan, demografi maupun ekonomi. Faktor eksternal yang sangat terasa adalah meningkatnya kebutuhan primer masyarakat, sehingga menyebabkan penggeseran lahan pertanian untuk dijadikan lahan lainnya, seperti pemukiman, industri, perkantoran, dll.
2. Faktor internal, yaitu faktor yang disebabkan oleh kondisi sosial-ekonomi rumah tangga pertanian pengguna lahan. Kerap kali petani merasa bahwa pekerjaan sebagai petani akan menyebabkan kesejahteraan mereka akan terus berada pada kondisi yang lemah, sehingga mereka memiliki pikiran untuk menjual lahan pertaniannya dan memanfaatkan uang hasil penjualan lahannya sebagai biaya hidup mereka. Tanpa mereka sadari bahwa hal tersebut merupakan solusi jangka pendek, mereka tidak memikirkan bagaimana cara yang berkelanjutan untuk dapat meningkatkan kesejahteraan mereka.
3. Faktor kebijakan, yaitu aspek regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun daerah, yang berkaitan dengan perubahan alihfungsi lahan pertanian. Namun, kelemahan yang terdapat dari faktor regulasi atau peraturan yang ada, terkait dengan masalah kekuatan hukum, sanksi pelanggaran, dan akurasi objek lahan yang dilarang dikonversi kerap menyebabkan terjadinya alihfungsi lahan.

Di Bali khususnya, sektor pariwisata yang berkembang pesat juga dapat menyebabkan alihfungsi lahan. Kabupaten Badung merupakan salah satu kabupaten di Bali yang memiliki perkembangan sektor pariwisata yang sangat pesat, sehingga menyebabkan daerah tersebut tidak luput terkena dampak alihfungsi lahan. Bahkan sektor pariwisata tidak hanya mencari daerah di pinggiran jalan, namun telah merambat ke pedalaman. Seperti yang terjadi di Desa Tibubeneng, Kecamatan Kuta Utara, Kabupaten Badung, masyarakat di desa ini banyak yang mengalihfungsikan lahannya untuk dijadikan lahan pendukung sektor pariwisata, seperti *villa* dan supermarket. Selain itu, lahan persawahan yang ada juga dialihfungsikan sebagai lahan perumahan seiring jumlah penduduk yang terus meningkat.

## **2.4 Kerangka Pemikiran**

Utuhnya lahan pertanian merupakan salah satu hal penting yang dapat menyokong pertanian berkelanjutan. Tanpa adanya lahan pertanian yang memadai, maka kegiatan bertani tidak akan dapat berjalan dengan maksimal, sehingga keberadaan lahan pertanian (sawah) memiliki nilai penting dalam pertanian berkelanjutan.

Berkembangnya alihfungsi lahan pertanian menjadi lahan nonpertanian membuat kekhawatiran untuk mengembangkan pertanian berkelanjutan. Mengingat dengan adanya alihfungsi lahan, maka lahan pertanian akan semakin menyempit dan bahkan dapat menghentikan kegiatan bertani seorang petani. Ditandai dengan itu, maka pertanian bisa saja akan terhenti perlahan.

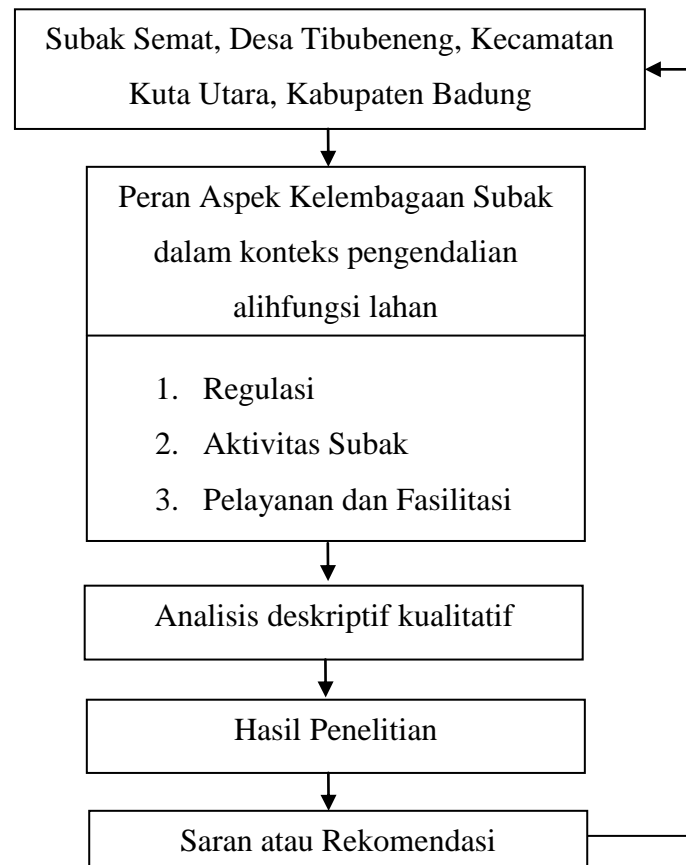
Keberadaan kelembagaan subak seharusnya dapat menjadi salah satu hal yang diperhatikan terkait terjadinya alihfungsi lahan. Adanya kelembagaan subak semestinya dapat berperan untuk melindungi keberadaan lahan pertanian. Kelembagaan subak juga seharusnya memiliki beberapa peran yang terkait dalam konteks alihfungsi lahan. Subak

biasanya memiliki peraturan atau yang lebih dikenal dengan *awig-awig*, yang bisa dikaitkan dengan peranan mereka dalam konteks terjadinya alihfungsi lahan. Bagaimana peran yang harus dijalani sehingga semuanya berjalan sesuai dengan aturan, *awig-awig*, dan terpenuhinya segala kebutuhan petani. Aturan/*awig-awig* yang dimiliki subak seharusnya memiliki batasan tertentu, seperti adanya pasal-pasal yang mengatur alihfungsi lahan, sehingga para anggota subak yang berstatus sebagai pemilik lahan akan jera untuk menjual lahannya untuk dialihfungsikan.

Pelaksanaan aktivitas anggota Subak Semat juga perlu diperhatikan. Apakah seluruh kegiatannya telah berorientasi pada konsep Tri Hita Karana? Konsep tersebut merupakan konsep yang digunakan oleh subak. Ketiga unsur yang terdapat dalam Tri Hita Karana harus berjalan baik, sehingga dapat dinilai bahwa peran kelembagaan subak memang berjalan dengan sewajarnya. Aspek pelayanan dalam Subak Semat, yaitu Koperasi Simpan Pinjam. Dengan adanya koperasi tersebut anggota subak akan menjadi lebih mudah untuk mendapatkan pinjaman uang, sehingga anggota dapat memenuhi segala kebutuhan produksinya.

Subak sebagai salah satu pelaksana kelembagaan pertanian yang ada di Bali sebaiknya dapat berperan aktif dalam mengawasi atau mengurangi terjadinya alihfungsi lahan. Bukan hanya subak, namun peran pemerintah dan juga pelayanan yang terdapat di Subak juga mempengaruhi bagaimana dampak yang timbul dari kinerja yang ada. Seberapa besar pengaruh yang diberikan sehingga terjadi alihfungsi lahan yang makin luas. Ketika kontribusi yang diberikan oleh kelembagaan pertanian sesuai pada porsinya, maka alihfungsi lahan akan dapat dikurangi dan ditekan. Maka dari itu, dilaksanakan analisis deskriptif kualitatif untuk mengetahui bagaimana peran kelembagaan pertanian dalam terjadinya alihfungsi lahan. Selanjutnya, hasil penelitian

ini akan digunakan sebagai rekomendasi dalam menyikapi adanya alihfungsi lahan yang terjadi di Subak.



Gambar 2.2

Gambar kerangka pemikiran penelitian peran aspek kelembagaan subak dalam konteks pengendalin alihfungsi lahan di Subak Semat