KAJIAN POLITIK HUKUM TERHADAP PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH BALI NOMOR 2 TAHUN 1972 TENTANG IRIGASI DAERAH PROVINSI BALI

Putu Adi Suprpto

Jurusan Akuntansi Manajerial Politeknik Negeri Bali
Kampus Bukit Jimbaran, Bali Telp. (0361) 701981
E-mail: putuadisuprpto@gmail.co.id Hp: 082236372372

ABSTRAK. Pembentukan suatu peraturan seyogyanya mengakomodir kepentingan dari masyarakat umum, bukan mengakomodir kepentingan seseorang dan kelompok tertentu, atau dengan kata lain haruslah mencerminkan hukum yang sedang hidup dan berkembang pada masyarakatnya. Sebagai organisasi yang menggunakan dan mendistribusikan air irigasi di Provinsi Bali, sudah sepatutnya *subak* diatur secara tersendiri ke dalam perangkat norma yang ada di Daerah Bali. Setelah mengalami penyusunan di lembaga legeslatif daerah, ditetapkanlah Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 1972 tentang Irigasi Daerah Provinsi Bali. Terdapat perubahan terhadap organisasi *subak* pasca pemberlakuan peraturan daerah tersebut, untuk itu perlu dicermati dan menarik untuk dibahas dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif deskriptif kualitatif, yang dilaksanakan dengan cara mengumpulkan data primer berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dan didukung dengan studi kepustakaan. Penelitian ini berupaya menyajikan gambaran secara umum tentang perbandingan organisasi *subak* sebelum dan setelah pemberlakuan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 1972. Lebih lanjut dari gambaran tersebut dapat disimpulkan juga tentang politik hukum pembentukan peraturan tersebut, telah sesuai dengan aspirasi, keinginan dan kepentingan masyarakatnya atau hanya sebagai alat untuk mengkerdikan peran organisasi *subak* dalam irigasi di Provinsi Bali.

Kata Kunci: Politik Hukum, Subak, Irigasi

ABSTRACT. *A regulation formation should accommodate the interest of general public, not only accommodate the interests of individuals and specific groups, or in other words should reflect the laws that are alive and thriving in the community. As a organizations that use and distribute water irrigation in Bali province, it is fitting Subak dealt with separately into the existing norms in Bali. After the preparation in the legeslatif institutions area, then formed Bali Provincial Regulation No. 2 in 1972 about Irrigation. There are a few changes to the subak organization post-enforcement, it is to be seen and interesting to discuss the normative legal research methods. This study seeks to present a general overview the comparison of Subak organization before and after the implementation of Bali Provincial Regulation No. 2 in 1972. Furthermore, it can be concluded from these figures also on the establishment at the law politics rule, whether in accordance with the aspirations, wishes and interests in general public or just as a tool for dwarf a role in the organization of subak irrigation in Bali province.*

Keywords: Legal of Political, Subak, Irrigation

PENDAHULUAN

Indonesia terletak pada wilayah yang dilewati oleh barisan pegunungan dunia. Faktor geografis tersebut ternyata sangat mempengaruhi potensi alam Indonesia, seperti tanah yang sangat subur, iklim tropis dan curah hujan yang cukup tinggi. Dengan adanya potensi tersebut, sebagian besar rakyat Indonesia saat ini berprofesi sebagai petani. Sehingga tidak berlebihan apabila Indonesia dikatakan sebagai Negara Agraris, meski wilayah daratan Indonesia hanya sepertiga dari luas wilayah keseluruhan.

Produktivitas sektor pertanian secara umum bertujuan untuk meningkatkan dan menjamin ketahanan pangan secara Nasional. Di masa depan, kalkulasi Indonesia akan kekurangan beras jauh lebih realistis ketimbang surplus beras. Hal demikian didukung dengan kenyataan saat ini di Indonesia terjadi konversi lahan pertanian secara besar-besaran tanpa terkendali. Sejarah bangsa ini membuktikan, beras menjadi penjaga penting *triple of stability*, yang terdiri dari: politik, ekonomi dan sosial. Tanpa mengesampingkan faktor lain. Ketika harga beras tidak bisa dikendalikan, baik terlalu rendah atau ekstrem tinggi, akan memicu keresahan sosial (*social unrest*) karena besarnya peran ekonomi beras dalam suatu keluarga.

Mayoritas masyarakat Indonesia menjadikan nasi sebagai makanan pokok sehari-hari. Sulitnya mencapat swasembada beras membuat pemerintah harus mengimpor beras dari luar negeri. Pemerintah pun juga kesulitan untuk mengubah makanan pokok rakyat Indonesia karena masyarakat tidak mau pindah ke makanan pokok yang lain. Tanpa adanya nasi dalam menu makanan, sebagian besar orang akan merasa belum kenyang yang sejati. (<http://www.organisasi.org/1970/01/daftar-nama-bahan-makanan-pokok-dunia-dan-di-indonesia-untuk-manusia.html>, diakses tanggal 12 Juni 2016).

Berdasarkan sejarah kelam terkait pengelolaan pertanian yang berimbas pada ketahanan pangan dan ketahanan nasional, sudah seyogyanya pemerintah sebagai *regulator* menetapkan kebijakan yang mampu menjamin keberlangsungan dan kesinambungan produktivitas pertanian. Sampai saat ini jika dicermati, pemerintah memang sudah mengeluarkan beberapa kebijakan berupa produk hukum, baik berbentuk aturan hukum atau keputusan kepala pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

Secara teori suatu produk hukum yang baik semestinya menggambarkan apa yang menjadi keinginan dan hukum yang dicita-citakan oleh masyarakatnya. Namun demikian, pada saat pembentukan suatu produk hukum, tidak jarang ditemukan adanya intervensi dan tekanan dari pihak atau kelompok yang berkepentingan akan hal tersebut. Untuk itu, banyak dari produk hukum tersebut kemudian dicabut, karena tidak sesuai dengan keinginan masyarakatnya dan/atau bertentangan dengan produk hukum di atasnya. Bahkan pada pertengahan tahun 2016 Kementerian Dalam Negeri akan mencabut 3.266 peraturan daerah. (<http://nasional.kompas.com/read/2016/05/20/16361371/mendagri.cabut.ribuan.perda.termasuk.pelarangan.miras>, diakses tanggal 12 Juni 2016). Begitu juga dalam hal masa berlaku atau eksistensinya, lama pemberlakuan dari suatu produk hukum merupakan salah satu indikator keberhasilan dari produk hukum tersebut.

Khusus untuk produk hukum di bidang pertanian, mulai dari sebelum kemerdekaan *Algemeen Waterreglement 1936* (*Staatsblad* Tahun 1936 Nomor 489), *Algemeen Water Beheersverordening* (*Staatsblad* Tahun 1937 Nomor 559) sampai setelah merdeka dikenal Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 tahun 1982 tentang Irigasi yang telah

diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2001 tentang Irigasi yang juga telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2006 tentang Irigasi. Selain itu peraturan terkait dengan pertanian dapat dijumpai pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Khusus di Provinsi Bali sendiri, pengaturan tentang pertanian diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 1972 tentang Irigasi Daerah Provinsi Bali, sebelum digantikan dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 9 Tahun 2012 tentang *Subak*. Kedua peraturan daerah tersebut mengatur secara umum peran dan tanggung jawab organisasi dan sistem yang dilaksanakan *subak* dalam pemanfaatan air irigasi sawah.

Subak merupakan organisasi petani pengguna air irigasi di Provinsi Bali. Terdapat banyak penamaan organisasi petani pengguna air irigasi di Indonesia, begitu juga dalam sistem irigasinya. Pada umumnya sistem irigasi tradisional yang ada di Indonesia memiliki nama dan karakteristik tersendiri, contohnya di Sumatera Selatan *panitia siring*, Sumatera Utara disebut *panriahan-pamokkahan*, Tapanuli Selatan (Sumatera Utara) *raja bondar*, Sumatera Barat dikenal dengan sebutan *tuo bando*, Jawa Timur dikenal dengan sebutan *ulu-ulu*, Jawa Barat *raksabumi*, Jawa Tengah *jogo tirta*, Sulawesi Selatan *tudung sipulung* dan di Sumbawa dinamakan *punggawa*. (Ambler, et.al. Nyoman Sutawan, 2008: 3)

Selama ini *subak* menjadi salah satu *local genius* Indonesia yang dikenal di dunia internasional, karena keunikan dan karakteristiknya. *Subak* dikenal sebagai organisasi petani yang mengatur dan mengurus irigasi yang memiliki ciri khusus atau khas, yang lahir dan berkembang dari turun temurun dari pandangan hidup masyarakat Bali. *Subak* juga memiliki karakteristik *socio-religious* yang kental dalam melaksanakan setiap kegiatannya. Nilai sosial yang menonjol terlihat pada organisasi *subak* adalah gotong-royongnya, sedangkan dalam hal keagamaan nilai yang menonjol adalah pandangan hidup masyarakat yang juga merupakan ajaran agama Hindu yang dikenal dengan istilah *Tri Hita Karana*.

Tri Hita Karana adalah 3 (tiga) hal yang harus dilakukan manusia dalam mencapai hidup bahagia, aman, tentram dan sejahtera lahir batin. *Tri Hita Karana* terdiri dari tiga komponen yaitu: *parhyangan* (hubungan manusia dengan Tuhan), *pawongan* (hubungan manusia dengan sesamanya), *palemahan* (hubungan manusia dengan makhluk bawahannya dan lingkungannya). Manusia harus tetap menjaga hubungan yang harmonis dengan Sang Maha Pencipta, dengan sesamanya dan dengan alam lingkungannya. *Tri Hita Karana* oleh masyarakat Bali diyakini merupakan sumber kebahagiaan umat manusia di dunia. Hubungan yang harmonis dan serasi dengan Sang Maha Pencipta dapat diupayakan melalui berbagai bentuk persembahan, sesajen, banten.

Ciri *socio-religious* tersebutlah yang menjadikan *subak* sebagai sistem irigasi yang khas dan dipandang menarik oleh berbagai kalangan karena sampai sekarang masih bisa bertahan di tengah pengaruh arus globalisasi dunia dengan teknologi tinggi sebagai ciri utamanya. Dalam perkembangannya pemerintah Provinsi Bali mengatur Irigasi dan *Subak* ini dalam Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972 tentang Irigasi Daerah Provinsi Bali, yang sudah digantikan dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 9 Tahun 2012 tentang *Subak*. Namun demikian Peraturan Daerah yang akan menjadi fokus pembahasan adalah khusus membahas lahirnya Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972, yang berlaku 40 (empat puluh) tahun, dan menjadi dasar bagi Pemerintah Daerah Provinsi Bali untuk “menguasai” (mengusahakan dan mengatur) pemanfaatan air di Daerah Bali. Hal ini tentunya menarik untuk dikaji, mengingat banyaknya

produk hukum lain yang pemberlakuannya hanya beberapa tahun saja atau bahkan belum 1 (satu) tahun dicabut dengan pertimbangan hukum tertentu oleh lembaga negara yang berwenang.

Jika dilihat dari waktu dikeluarkannya peraturan tentang irigasi ini maka Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972 lebih dahulu lahir dari pada pengaturan irigasi secara nasional yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1982 yang telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2001 tentang Irigasi yang juga telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2006 tentang Irigasi. Oleh karena itulah menjadi sangat menarik untuk melakukan kajian terhadap Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972 ini.

Apa yang melatar belakangi lahirnya peraturan daerah ini? bagaimana pelaksanaan peraturan daerah ini terhadap Irigasi di Bali? Apakah tujuan yang diharapkan dapat terwujud? Mengapa peraturan daerah ini cukup lama bisa bertahan atau tidak digantikan? merupakan beberapa pertanyaan yang kemudian muncul, serta adanya hal yang harus diperhatikan bahwa *subak* sebagai salah satu warisan budaya harus tetap dipelihara dan dijaga sehingga tidak terkikis dari pengaruh global.

Dengan melihat paparan di atas, maka penulis merasa tertarik untuk mengkaji dan membahas apa yang melandasi pembentukan Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972 tersebut sehingga masih berlaku sampai saat ini. Terkait dengan itu adapun judul dari tulisan ini adalah: **“Kajian Politik Hukum terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972 tentang Irigasi Daerah Provinsi Bali”**.

METODE PENELITIAN

Dalam melakukan penelitian ini, penulis akan menggunakan metode penelitian hukum normatif untuk mengkaji dan menganalisis setiap permasalahan yang ada. Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada. (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2009: 13-14). Bahan yang digunakan adalah bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan bahan hukum sekunder berupa buku-buku terkait maupun situs internet yang memuat tentang permasalahan yang dikaji. Setelah dilakukan pengkajian menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*) terhadap bahan hukum primer tersebut, yang dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan terkait, dengan didukung dengan literatur-literatur terkait. Hasil kajian tersebut nantinya akan dideskripsikan secara sistematis, sehingga dapat dikatakan bahwa penelitian ini bersifat diskriptif kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Tinjauan Umum Politik Hukum dan Irigasi di Indonesia

Artikel ini berisi kajian politik hukum lahirnya Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972 tentang Irigasi. Agar lebih memperoleh analisis yang menyeluruh, terlebih dahulu dipaparkan mengenai politik hukum dan Irigasi itu sendiri.

1. Definisi Politik Hukum

Politik dan hukum dapat diibaratkan sebagai 2 (dua) sisi dari mata uang logam. Pengibaratkan itu memberi makna bahwa hubungan antara politik dan hukum sangatlah erat. Bila

kita membahas atau membicarakan penyelenggaraan negara atau pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah maka politik dan hukum biasanya mendapat tempat yang utama.

Melihat pengalaman sejarah pada masa Orde Baru, bidang hukum selalu disatukan dengan bidang politik. Dengan kata lain bahwa pembangunan hukum menjadi bagian dari pembangunan politik. Hal tersebut tidak membuat hubungan bidang hukum dan politik menjadi renggang dengan bidang lain, seperti ekonomi, sosial budaya, hankam, luar negeri dan sebagainya. Hukum menjadi sarana dari politik untuk mempengaruhi, membangun, dan mengembangkan bidang-bidang lainnya.

Politik hukum adalah kebijakan yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau perlu dirubah, atau hukum yang mana perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur, atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara secara bertahap dan terencana dapat terwujud. Pengertian ini didasarkan pada hukum yang diartikan sebagai hukum positif. (Bintang Regen Saragih, 2006: 17)

Menurut Prof. Dr. Sudjito, SH., M.Si., dalam bahan kuliah Politik Hukum Magister Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada menyatakan politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang mengkaji perubahan-perubahan hukum dari hukum yang berlaku (*ius constitutum*) menjadi hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*), agar sesuai atau terjauhkan dari kenyataan sosial.

Menurut Prof. Mahfud M. D., politik hukum adalah suatu kebijaksanaan yang dilaksanakan pemerintah secara nasional. Sehubungan dengan itu maka politik hukum membahas mengapa politik hukum mengintervensi hukum, bagaimana politik mempengaruhi hukum, sistem politik yang bagaimana melahirkan hukum.

Pembahasan artikel ini akan mengacu pada definisi politik hukum yang diberikan oleh Prof. Dr. Sudjito, SH., M.Si., yang fokus politik hukumnya adalah peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Peraturan Daerah Bali Nomor 2 tahun 1972 tentang Irigasi Daerah Provinsi Bali. Adapun ruang lingkup kajian makalah ini dibagi menjadi 4 (empat), yaitu: latar-belakang; arah-perkembangan; tujuan peraturan perundang-undangan; dan implikasi perubahan peraturan perundang-undangan.

2. Definisi Irigasi

Ada beberapa peraturan perundang-undangan yang memberikan pengertian irigasi, antara lain:

Menurut Pasal 3 Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972 tentang Irigasi Daerah Provinsi Bali, yang menyatakan bahwa: “irigasi adalah segala usaha yang berhubungan dengan pemanfaatan air dan sumbernya untuk keperluan pertanian.”

Menurut Pasal 1 angka 3 Peratutan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi, yang menyatakan bahwa: “irigasi adalah usaha penyediaan, pengaturan, dan pembuangan air irigasi untuk menunjang pertanian yang jenisnya meliputi irigasi permukaan, irigasi rawa, irigasi air bawah tanah, irigasi pompa, dan irigasi tambak.”

Dari pengertian di atas maka dapat dikatakan bahwa irigasi memiliki peranan yang sangat penting dalam melaksanakan produksi tanaman pangan khususnya padi. Apabila ketersediaan air tidak dijaga, akan mengakibatkan suatu ketidak-pastian produksi dan mengancam ketersediaan pangan. Untuk itu sumber-sumber air untuk irigasi harus dijaga guna memberikan kepastian bagi

para petani dalam melaksanakan fungsinya untuk menyediakan pangan, khususnya padi, karena makanan pokok sebagian besar penduduk Indonesia adalah nasi.

3. Subak Sebelum Lahirnya Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972

Agar kita tidak salah menginterpretasikan subak, maka ada beberapa peneliti yang memberikan definisi tentang subak, antara lain:

- a. Menurut C.J. Grader, *subak* didefinisikan sebagai “kumpulan sawah-sawah yang dari saluran yang sama atau dari cabang yang sama dari suatu saluran, mendapat air dan merupakan pengairan” (yang diterjemahkan oleh Tjokorde Raka Dherana). (Tjokorde Raka Dherana et. Al. Nyoman Sutawan, 2008: 21).
- b. Menurut Kaler, “subak adalah suatu organisasi petani sawah secara tradisional di Bali, dengan satu kesatuan areal sawah, serta umumnya satu sumber air selaku kelengkapan pokoknya”. (I Gusti Ketut Kaler, 1994: 3).
- c. Menurut Sutha, “persubakan sebagai suatu organisasi kemasyarakatan yang disebut Sekaa Subak adalah suatu kesatuan sosial yang teratur dimana para aggotanya merasa terikat satu sama lain karena adanya kepentingan bersama dalam hubungannya dengan pengairan untuk persawahan, mempunyai pimpinan (pengurus) yang dapat bertindak ke dalam maupun keluar serta mempunyai harta baik material maupun immaterial”. (I Gusti Ketut Sutha, 1978: 7).
- d. Menurut Sutawan, “subak dapat didefinisikan sebagai organisasi irigasi dan pertanian yang bercorak sosio-religius terutama bergerak dalam pengelolaan air untuk produksi tanaman setahun khususnya padi berdasarkan prinsip Tri Hita Karana, yang mempunyai otonomi dalam mengurus kepentingan rumah tangganya sendiri”. (Nyoman Sutawan, 1996: 86).

Dari pendapat beberapa peneliti di atas maka dapat dikatakan *subak* pada dasarnya adalah suatu organisasi yang bercorak sosio-religius tempat berhimpunnya para petani dengan tekad dan semangat untuk bekerja sama secara bergotong-royong dalam upaya mendapatkan air dengan tujuan memproduksi tanaman pangan khususnya padi, berdasarkan prinsip *Tri Hita Karana* dan memiliki otonomi dalam mengurus kepentingan rumah tangganya sendiri.

Petani-petani zaman dulu telah memiliki keterampilan berorganisasi yang cukup mengesankan dalam mengerahkan sumberdaya dan menciptakan aturan-aturan yang disepakati bersama demi mewujudkan keadilan, rasa kebersamaan, persatuan dan kesatuan di kalangan para petani anggota *subak*. Mereka juga telah memiliki keterampilan teknis untuk mengelola air irigasi secara cermat. Kearifan lokal tersebut diperoleh secara turun-temurun dari nenek moyang mereka yang ditularkan secara informal. Betapa beratnya beban petani-petani di zaman dahulu dalam memanfaatkan sumberdaya air yang ada. Hal ini dapat dimengerti mengingat transportasi, prasarana dan sarana yang tersedia pada zaman dahulu jauh kurang mendukung dibandingkan dengan kondisi dewasa ini. Hambatan-hambatan yang ada pada saat itu akhirnya bisa diatasi berkat semangat juang yang tinggi dari Panitia Pelaksana didukung oleh kepercayaan para anggota yang yakin akan betapa besar manfaat air bagi kesejahteraan masyarakat setempat. (I Made Sarjana, 2005: 203).

Dari paparan definisi dan sejarah lahirnya *subak* di atas maka dapat dikatakan bahwa *subak* memiliki beberapa karakteristik, antara lain:

- a) Mempunyai batas-batas yang jelas dan pasti menurut wilayah hidrologis, bukan wilayah administrasi desa;

- b) Organisasi bercorak sosio-religius, bersifat non formal (sebelum lahirnya Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972 tentang Irigasi provinsi Bali);
- c) Ritual keagamaan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari manajemen irigasi subak;
- d) Subak memiliki satu atau lebih sumber air bersama dan satu atau lebih pura subak bersama;
- e) Tiap anggota subak memiliki jaringan irigasi yang masuk dan keluar dari sawahnya;
- f) Aktivitas-aktivitas subak dilandasi semangat gotong-royong atau tolong-menolong, saling menghormati, menghargai, mempercayai, berasaskan kebersamaan dan kekeluargaan;
- g) Pengambilan keputusan dalam pengelolaan sistem irigasi subak berlandaskan prinsip demokrasi, keadilan, transparansi, dan akuntabilitas;
- h) Memiliki *awig-awig* (peraturan) baik berbentuk tertulis maupun tidak tertulis, yang dipahami oleh setiap masing-masing anggota subak;
- i) Subak memiliki wewenang dan tugas yang sangat penting dalam menjamin ketersediaan air; mendistribusikan dan menjaga pendistribusian air dari jaringan irigasi primer sampai pada sawah tiap-tiap anggotanya; pemeliharaan dan pembangunan jaringan irigasi primer, sekunder, tersier subaknya.

B. Politik Hukum Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972 tentang Irigasi Daerah Provinsi Bali

Pada awalnya subak mampu melaksanakan tata kelola organisasinya dengan baik untuk mengelola sistem irigasi di Bali berdasarkan kearifan lokal yang dimilikinya. Memang tidak dapat dipastikan dan diketahui seberapa besar peran penguasa pada awal berdirinya *subak*. Akan tetapi jika dicermati lagi pembahasan sebelumnya, maka tidak berlebihan jika disimpulkan bahwa penguasa atau raja tidak banyak terlibat langsung dalam pembangunan sistem irigasi di masa lalu. Anggota *subak* membangun, memelihara, dan mengelola sendiri *empelan* (bangunan jaringan irigasi primer seperti bendungan) dan fasilitas irigasi lainnya secara swadaya. Bantuan eksternal terutama dari pihak penguasa hampir tidak ada. Barangkali peran penguasa pada waktu itu sebatas pada pemberian izin dalam membuka hutan untuk persawahan beserta izin pemanfaatan sumber air di sungai.

Pembangunan *empelan* oleh *subak* pada awalnya dilakukan dengan cara-cara tradisional dan sederhana memang mampu menjaga ketersediaan air. Akan tetapi dalam perkembangannya peran subak untuk menjaga ketersediaan air, mendistribusikan air, dan peningkatan/perbaikan bangunan jaringan irigasi *subak* mulai dicampuri oleh penguasa. Pada masa penjajahan Belanda, Pemerintah Hindia Belanda mulai memperhatikan masalah irigasi di Bali sekitar tahun 1920-an dengan melaksanakan pembangunan serta peningkatan beberapa bendungan dan DAM. Misalkan saja pembangunan DAM di desa Pejeng Tahun 1914, DAM di Desa Mambal pada Tahun 1924, DAM di Oongan pada Tahun 1925, DAM di Kedewatan pada Tahun 1926, DAM di Sidembunut pada Tahun 1926, DAM di Apuan Bekutel pada Tahun 1928. (Suadnya, 1990: 93).

Di awal era kemerdekaan sampai pada tahun 1969, meskipun hanya organisasi tradisional, subak tidak jarang dilibatkan dalam program-program pembangunan pertanian. Mulai dari bantuan pemerintah Republik Indonesia kepada para petani yang tergabung dalam wadah organisasi subak berkaitan dengan pembangunan dan perbaikan pada *empelan* dan jaringan irigasi primer. Pada awal 1970 jaringan irigasi sekunder mulai diperbaiki oleh pemerintah. Bantuan pemerintah kepada *subak* dalam hal peningkatan dan perbaikan pada jaringan irigasi primer dan sekunder pada *subak* secara tidak langsung telah membantu dan menuntaskan permasalahan *subak* dalam hal keterbatasan dana dan sumberdaya manusia dalam pembangunan dan perbaikan jaringan irigasi primer dan sekunder. Peningkatan/perbaikan yang

dilakukan oleh pemerintah Republik Indonesia pada awal kemerdekaan tersebut seiring dengan program nasional untuk mewujudkan swasembada pangan pada Tahun 1961. Selanjutnya sekitar tahun 1966-1967 *subak* juga dianjurkan mengikuti program Bimas (Bimbingan Masal), kemudian program Inmas (Intensifikasi Massal), selanjutnya mengikuti program Insus (Intensifikasi khusus) serta Supra Insus. Program ini bertujuan agar petani khususnya *subak* menanam padi varitas baru dengan pupuk dan obat-obatan kimia. Ini berarti *subak* dijadikan media penerapan teknologi baru di bidang pertanian. Petani-petani anggota *subak* dengan demikian berinteraksi dengan para penyuluh pertanian. Semua ini dilakukan dengan maksud agar *subak* dapat memainkan peran penting dalam mendongkrak produksi beras di Bali. (Nyoman Sutawan, 2008: 24).

Kebijakan pemerintah di atas dilatarbelakangi alasan bahwa beras diyakini sebagai komoditas yang sangat strategis dari aspek ekonomi, sosial dan politik. Misalkan saja pengalaman pada Tahun 1967, saat terjadi krisis pangan/beras mengakibatkan harga di pasar melonjak tajam mampu menimbulkan kegoncangan politik. Produksi pangan sedapat mungkin harus meningkat, dengan tujuan agar harga pangan dapat terjangkau oleh masyarakat, sehingga mecegah gejolak politik dan menjaga stabilitas nasional.

Di Bali sampai pada tahun 1970, ketersediaan akan air untuk pengairan sawah masih dirasa cukup terjamin, akan tetapi semakin pesat pertumbuhan penduduknya, semakin berkembang masyarakatnya, semakin bertambah kebutuhannya, termasuk kebutuhan akan air, misalkan kebutuhan air untuk rumah tangga, kebutuhan air untuk Perusahaan Daerah Air Minum, Kebutuhan air untuk industri-industri yang semakin bertambah. Sedangkan sumber airnya sama dan tidak bertambah, untuk itulah pemerintah daerah Bali berinisiatif untuk membentuk peraturan daerah yang mengakomodir kebutuhan masyarakat dan *subak* yang semakin kompleks, serta mengatur tentang tanggung jawab pemerintah daerah untuk membantu *subak* dalam peningkatan dan pemeliharaan jaringan irigasi primer dan sekunder (didasarkan pada fakta bahwa pemerintah telah membantu pembangunan beberapa bendungan di Bali, akibat kurangnya dana dan sumber daya manusia yang memadai dari *subak* untuk membangun bendungan tersebut), serta mengakomodir program-program pembangunan pertanian di Bali yang diterapkan pemerintah Republik Indonesia. Hal itulah yang kemudian mendorong lahirnya Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972 tentang Irigasi Provinsi Bali. Hal lain yang ternyata menjadi pertimbangan pembentukan peraturan daerah tersebut adalah untuk mendukung semua program *subak* dalam hal pembangunan dan perbaikan jaringan irigasi pertanian.

Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972 tentang Irigasi Daerah Provinsi Bali lahir pada era Orde Baru. Lahirnya Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972 ini sangat unik, mengingat pada saat itu pengaturan irigasi secara nasional belum ada. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan daerah ini adalah Undang-undang Pokok Agraria. Misalkan saja terkait penegasan dan pengaturan hak menguasai negara terhadap air beserta sumber-sumbernya yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ini memperjelas pembentukan peraturan daerah yang mengatur pengairan sawah di Bali ini arahnya sesuai dengan kebutuhan dan fakta yang ada di Bali. Peran pemerintah daerah terhadap ketersediaan air dan pembangunan sarana fisik untuk jaringan irigasi semakin diperjelas dan dipertegas setelah terbitnya peraturan daerah ini.

Di awal lahirnya peraturan daerah ini, ada beberapa pendapat dari pemerhati *subak* yang kurang setuju dengan muatan dan pengaturan *subak* sebagai lembaga formal, hal itu didasarkan kekawatiran dengan munculnya peraturan daerah ini bisa saja mengancam dan mengikis keberadaan *subak* dan nilai-nilai tradisional-religius yang terkandung pada *subak*. Ketakutan

bahwa dengan adanya campur tangan pemerintah yang dimuat dalam peraturan daerah tentang irigasi daerah Provinsi Bali ini akan memajukan inovasi dan kreasi serta nilai-nilai kearifan *subak*. (Nyoman Sutawan, 2008: 44).

Kekawatiran dan ketakutan tersebut tidak menghalangi pemberlakuan peraturan daerah Bali ini. Bahkan keawatiran dan ketakutan itu semakin hari semakin menyusut. Hal itu dikarenakan ketakutan itu terbantahkan karena *subak* dalam menjalankan tata kelola organisasinya diberikan otonomi untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 14 Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972, yang berbunyi:

- (1) “*Subak* berkewajiban mengatur rumah tangganya sendiri baik dalam mengusahakan adanya maupun mengatur air dengan tertib dan efektif untuk persawahan para krama *subak* di dalam wilayahnya;
- (2) *Subak* memelihara dan menjaga prasarana-prasarana irigasi dengan sebaik-baiknya yang diperlukan untuk menjamin kelancaran dan tertibnya irigasi di dalam wilayahnya;
- (3) Dalam melaksanakan urusan rumah tangganya *subak* menjalankan peraturan-peraturan, awig-awig dan sima yang berlaku;
- (4) *Subak* menyelesaikan segala perselisihan yang timbul dalam rumah tangganya;
- (5) Apabila ada pelanggaran dan tindak pidana diselesaikan menurut hukum yang berlaku”.

Dengan pemberian otonomi pada *subak* maka kreatifitas, inovasi dari *subak* tidak dibatasi seiring pemberlakuan peraturan daerah ini.

Ada perubahan status secara hukum dari *subak* yang pada awalnya hanya organisasi sosio-religius bersifat non-formal kemudian dengan pengaturan *subak* dalam peraturan daerah ini, *subak* diakui sebagai lembaga formal. Meskipun demikian nilai-nilai yang terkandung pada *subak* tidak berubah, nilai-nilai sosio-religiusnya, seperti: semangat gotong-royong atau tolong-menolong, saling menghormati, menghargai, mempercayai, berasaskan kebesamaan dan kekeluargaan serta setiap kegiatan *subak* yang diwarnai kegiatan-kegiatan ritual keagamaan tetap terjaga.

Dari segi tanggung jawab *subak* lebih dibatasi dengan pemberlakuan Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972, karena tanggungjawab untuk menjaga, membangun dan memperbaiki jaringan irigasi primer dan sekunder yang awalnya dilaksanakan oleh *subak* sekarang beralih pada pemerintah dan/atau pemerintah daerah, sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (3) Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972. Hal itu tentunya bukan hal yang harus ditakuti atau bahkan hal yang dapat dikatakan sebagai upaya pengkerdilan peran *subak* dalam irigasi sawah di Bali. Bahkan lebih lanjut dijelaskan itu tentunya akan memecahkan beberapa permasalahan yang dialami *subak* pada saat itu.

Fakta nyata menunjukkan bahwa pembangunan dan perbaikan jaringan irigasi primer dan sekunder pada *subak* telah dibantu oleh pemerintah pada awal kemerdekaan sampai tahun 1970, hal itu disebabkan adanya keterbatasan sumber dana dan sumber daya manusia pada *subak*. Hal ini tentunya tidak bertentangan dengan kebutuhan dari *subak* itu sendiri, pemerintah ingin menegaskan dan memperjelas tanggung jawab dan wewenangnya dalam membangun dan memperbaiki jaringan irigasi primer dan sekunder pada *subak*. Ini dapat dikatakan sebagai langkah maju dari pemerintah dalam mendukung peran *subak* sebagai organisasi yang berperan penting dalam pengairan sawah di Bali.

Selanjutnya pada ketentuan Pasal 17 Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972 yang menyatakan bahwa: “Pemerintah Daerah berkewajiban mengusahakan adanya air dan mengatur, yang selanjutnya dimanfaatkan oleh *subak* untuk pengairan persawahan dalam wilayahnya menurut waktu-waktu dan volume-volume aliran air yang ditentukan guna memperoleh manfaat

yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.” Dengan pengaturan ini maka tanggung jawab menyangkut ketersediaan air untuk pengairan di Provinsi Bali adalah menjadi tugas pemerintah. Hal ini tentunya berkaitan dengan pihak yang memanfaatkan air di Provinsi Bali tidak hanya *subak*, untuk itu pemerintah mengatur cara dan sistem pemanfaatan air secara adil pada pihak yang membutuhkan air. Tentunya kemakmuran rakyat menjadi prioritas utama diatas kepentingan pihak-pihak lain. Sejauh ini pemerintah mampu menjalankan tugas ini dengan baik karena sangat jarang terjadi kelangkaan air untuk irigasi di Bali.

Campur tangan pemerintah juga dapat dilihat dalam hal terjadi konflik antar anggota *subak*, antar *subak* yang satu dengan *subak* yang lain, dan antara *subak* dengan pihak lain, dalam hal konflik tersebut tidak dapat diselesaikan oleh pihak yang berkonflik. Kewenangan pemerintah daerah tersebut berdasarkan Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972. Semakin bertambahnya penduduk di Bali maka kebutuhan akan air juga semakin bertambah. Maka tidak jarang hal tersebut mampu menimbulkan konflik antar pihak yang ingin memanfaatkan air.

Di Bali timbul beberapa konflik yang terjadi terkait pemanfaatan air, misalkan: Sekitar tahun 1980 di Buleleng pernah terjadi konflik antara *subak-subak* di sepanjang daerah aliran Sungai Buleleng dengan pihak PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum). Pemerintah kabupaten rupanya mengizinkan pengambilan air yang berada pada sumber air di Pangkung Dalem tanpa sepengetahuan para petani terkait. Sumber air ini sebenarnya sudah dimanfaatkan oleh *subak-subak* yang berada di sebelah kiri dan kanan dari Sungai Buleleng. Para petani protes kepada pihak PDAM dan Pemda. Buleleng karena air untuk *subak* menjadi berkurang. Akan tetapi, protes mereka tidak mendapat tanggapan yang positif. Petani ada di pihak yang lemah, apalagi pada waktu itu pemerintah begitu berkuasa, sedangkan rakyat tidak berani menyampaikan aspirasinya secara terbuka. Petani-petani tidak dapat berbuat apa-apa selain pasrah. Untuk mengatasi kekurangan air yang disebabkan oleh penyadapan oleh PDAM, maka *subak-subak* terkait akhirnya mengorganisasikan diri ke dalam suatu wadah koordinasi yang dinamakan *Subak* Ekatan. Mereka mengatur pembagian air secara bergilir. *Subak-subak* yang di hulu mendapat giliran air mulai 25 Maret sampai 25 Oktober, sedangkan *subak-subak* yang di hilir menerima air mulai 25 Oktober sampai 25 Maret. (Nyoman Sutawan, 2008: 389-390).

Subak sebagai suatu kearifan lokal di Bali dalam perkembangannya tidak hanya berfungsi dalam pengelolaan air irigasi saja. Saat ini *subak* telah mampu berperan dalam penanggulangan alih fungsi lahan pertanian di Bali. Alih fungsi lahan pertanian untuk tujuan non-pertanian merupakan proses yang tidak terhindarkan. Hal ini disebabkan karena adanya ledakan jumlah penduduk yang menuntut pertambahan pemukiman, transportasi, pembangunan industri dan berbagai prasarana fisik untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia modern yang semuanya itu niscaya membutuhkan tanah. Selama ini *subak* memiliki aturan (*awig-awig*) yang cenderung memberikan perlindungan terhadap wilayahnya agar terhindar dari alih fungsi. Sanksi yang tegas dari beberapa *subak* yang ada di Bali tentunya menimbulkan ketakutan dari pihak yang ingin melakukan konversi lahan. Lebih lanjut dapat dikatakan hal ini merupakan salah satu ceminan atau bukti bahwa dengan diberlakukannya Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972 secara nyata telah menciptakan suatu kekuatan dalam lembaga *subak*.

Status Bali sebagai daerah destinasi pariwisata juga secara langsung dipengaruhi dengan keberadaan *subak*. Kearifan lokal ini memiliki nilai ekonomis yang tinggi, buktinya wisatawan asing maupun lokal sangat tertarik untuk mengetahui dan mendalami lebih jauh tentang *subak*. Pada perkembangannya di Bali sudah semakin menjamur keberadaan agrowisata yang memberikan hiburan atau daya tarik yang berkaitan dengan *subak*. Mulai dari membajak sawah

menggunakan kerbau, melaksanakan upacara yang berkaitan dengan *subak* sampai dengan panen yang dilakukan oleh *subak*. Hal ini merupakan bukti otonomi yang dimiliki oleh *subak*, tanpa penguatan kelembagaan *subak* yang dilakukan melalui pemberlakuan Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972, niscaya akan mempertahankan eksistensi organisasi *subak*.

Pemberlakuan Peraturan Daerah Bali tentang irigasi merupakan langkah nyata pemerintah untuk menciptakan sistem pengairan sawah yang mampu meningkatkan dan mendukung peran *subak* sebagai organisasi yang berperan penting dalam pengairan sawah di Bali. Sehingga para petani yang tergabung dalam organisasi *subak* mampu memproduksi pangan khususnya beras secara optimal guna memenuhi kebutuhan pangan rakyat Indonesia pada umumnya dan khususnya masyarakat Bali. Hal ini terbukti dari keberhasilan *subak* yang dari awal pembentukannya sampai saat ini mampu memenuhi kebutuhan pangan (khususnya beras) masyarakat di Bali. Selain itu secara tidak langsung peraturan daerah tersebut merupakan langkah pemerintah untuk menjaga eksistensi *subak*. Terbukti dengan bantuan pemerintah dalam menjaga ketersediaan air dan menjaga/membangun jaringan irigasi primer dan sekunder dirasakan sangat membantu *subak* dalam memproduksi beras di Bali. *Subak* mempunyai hak untuk menyampaikan kebutuhan akan perbaikan atau pembangunan jaringan irigasi primer dan sekunder kepada pemerintah melalui sedahan dan sedahan agung. Bayangkan jika pemerintah tidak ikut campur dalam pembangunan dan perbaikan jaringan irigasi, *subak* akan mengalami kesulitan dari segi dana maupun sumberdaya manusia, hal itu tentunya mampu mengoyahkan eksistensi *subak* di Bali. Dapat dikatakan pembentukan peraturan daerah ini merupakan langkah preventif pemerintah untuk menjaga eksistensi *subak*. Untuk itu secara keseluruhan Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972 dirasakan sangat membantu dan memenuhi kebutuhan masyarakat tani yang terhimpun dalam organisasi *subak*.

Dari pemaparan di atas maka dapat dinyatakan bahwa politik hukum peraturan daerah ini sesuai dengan apa yang hidup atau dicita-citakan oleh masyarakat khususnya masyarakat Bali yang berhubungan langsung dengan keberadaan *subak*. Satu indikatornya adalah tentang seberapa lama suatu peraturan itu bertahan. Terbukti peraturan daerah ini telah berlaku selama 40 (empat puluh) tahun dan baru digantikan pada Tahun 2012. Selain itu jelas bahwa tujuan awal lahirnya peraturan daerah ini telah terwujud dan dirasakan oleh *subak* dan masyarakat Bali secara umum.

KESIMPULAN DAN SARAN

Pengaturan *subak* dalam peraturan daerah ini mengakibatkan perubahan status *subak* yang awalnya sebagai organisasi non formal menjadi lembaga formal, akan tetapi karakteristik sosio-religius *subak* tetap dipertahankan, dengan pemberian otonomi khusus kepada *subak*. Selain itu perubahan lainnya adalah peranan *subak* dalam sistem irigasi primer dan sekunder diambil alih oleh pemerintah, didasarkan pada kebutuhan dan keinginan dari *subak* itu sendiri. Pengakuan *subak* sebagai lembaga formal tersebut akan memberikan pengakuan hak dan kewajiban *subak* secara hukum, apabila ada pihak yang merugikan *subak* maka dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum, apabila cara-cara musyawarah mufakat tidak mampu menyelesaikannya. Selain itu pemerintah akan lebih mudah mensosialisasikan program-program terkait pembangunan sektor pertanian, misalkan: penggunaan bibit unggul baru, penyuluhan dan pelatihan petani, swasembada pangan dan program lainnya. Kaidah hukum mempunyai arti oleh masyarakatnya apabila kaidah hukum tersebut merupakan perlambangan dan pernyataan umum

menganai cita-cita sosial masyarakatnya. Apabila suatu tidak memiliki arti dan tidak sesuai dengan cita-cita sosial masyarakatnya, maka kaidah hukum tersebut tidak akan ditaati dan dapat dikatakan tidak efektif, begitu juga sebaliknya. Efektifitas suatu peraturan perundang-undangan juga dapat dinilai dari keberhasilan yang telah dicapai oleh masyarakat (subjek) yang diatur. Pengaturan *subak* dalam Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972 telah mampu menjaga eksistensi *subak* dan mendukung *subak* dalam memproduksi dan memenuhi kebutuhan akan pangan khususnya beras di Provinsi Bali. Sehingga dapat dikatakan pembentukan Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 1972 sangat efektif untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhan masyarakat khususnya *subak*. Itu dibuktikan dengan lamanya pemberlakuan peraturan tersebut yang mampu menjaga eksistensi *subak* di Bali.

Seharusnya lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan harus merupakan perlambangan kebutuhan, kepentingan dan pernyataan umum mengenai cita-cita masyarakatnya, bukan kepentingan dan kebutuhan salah satu kelompok sehingga bertahan dalam jangka waktu yang lama.

DAFTAR PUSTAKA

- Amirin, Tantang. (2001). *Pokok-pokok Teori Sistem*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Kaler, I Gusti Ketut. (1994). *Butir-butir Tercecer tentang Adat Bali*. Jilid 2. CV Kayumas. Denpasar.
- Regen Saragih, Bintan. (2006). *Politik Hukum*. CV. Utomo. Bandung.
- Sarjana, I Made. (2005). *Keberdayaan Masyarakat Pedesaan dalam Pelestarian Subak di Bali: Kasus Subak Giri Mertha Yoga, Desa Mengani, Bangli*. Andi. Yogyakarta.
- Soekanto, Soerjono. (1985). *Efetivikasi Hukum dan Peranan Sanksi*. CV. Remadja Karya. Bandung.
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri. (2009). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Cetakan ke – 11. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Suadnya. (1990). *Mengenal Subak*. Dinas Pekerjaan Umum Propinsi Bali Sub. Dinas Pengairan. Denpasar.
- Sutawan, Nyoman. (1996). *Deskripsi Singkat Hasil Inventarisasi Sistem Irigasi Singkat pada Tiga Kabupaten di Bali*. Universitas Udayana. Denpasar.
- (2008). *Organisasi dan Manajemen Subak di Bali*, Pustaka Bali Post. Denpasar
- (2008). *Eksistensi Subak di Bali, Perlukah Dipertahankan?.* Upada Sastra. Bali.
- Sutha, I Gusti Ketut. (1978). *Meninjau Persubakan di Bali*. Biro Dokumentasi dan Publikasi Hukum, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Udayana. Denpasar.
- (<http://www.organisasi.org/1970/01/daftar-nama-bahan-makanan-pokok-dunia-dan-di-indonesia-untuk-manusia.html>, diakses tanggal 12 Juni 2016)
- (<http://nasional.kompas.com/read/2016/05/20/16361371/mendagri.cabut.ribuan.perda.termasuk.pelarangan.miras>, diakses tanggal 12 Juni 2016)