

## BAB I PENDAHULUAN

### I.1. LATAR BELAKANG

Setiap manusia memerlukan air dalam hidupnya. Pada satu sisi, penambahan jumlah manusia juga berpengaruh secara linear pada meningkatnya kebutuhan akan air. Pada sisi yang lain, ketersediaan air, terutama air bersih semakin berkurang, baik pada kuantitas maupun kualitasnya.

Perilaku manusia juga sangat berpengaruh terhadap ketersediaan dan keberlanjutan air, baik pada skala lokal, nasional, regional, maupun global. Beberapa pendekatan yang dilakukan untuk mengupayakan adanya jaminan keberlanjutan air menemui hasil yang tidak optimal.

Diperlukan adanya *water literacy*, yaitu seperangkat pengetahuan dan ketrampilan yang dimiliki oleh seseorang tentang air, sehingga memungkinkan yang bersangkutan untuk secara sukarela melakukan tindakan-tindakan yang menyatakan keberpihakan pada lingkungan, terutama air.

*Water literacy* tidak datang dengan sendirinya. Perlu adanya upaya internalisasi strategis dan sistematis agar masyarakat, terutama anak usia sekolah menengah pertama, yang merupakan usia yang sangat relevan dan efektif untuk melakukan perubahan, dapat menangkap dan memiliki keadaran tinggi dan melakukan tindakan-tindakan yang pro air.

Internalisasi partisipatif mutlak diperlukan dalam upaya menciptakan generasi melek air. Upaya tersebut yang dalam penelitian ini dilakukan dengan membuat film. Anak-anak dilibatkan sejak awal proses pembuatan film sampai pada pasca produksi dengan harapan internalisasi berjalan dengan optimal.

Hasil yang diharapkan adalah adanya perubahan sikap, perilaku, serta kebiasaan anak-anak terhadap air. Yang pada akhirnya, generasi ini diharapkan dapat melakukan transformasi pengetahuan, ketrampilan, sikap, persepsi, serta perilaku kepada masyarakat di sekitarnya, mulai dari keluarga, sekolah, sampai seluruh lapisan masyarakat.

Dengan demikian, adanya masyarakat yang sadar akan aspek airnya adalah sebuah keniscayaan. Sehingga dapat mereduksi berbagai krisis lingkungan terkait ketersediaan dan keberlanjutan air bersih. Semoga.

Data yang dirilis pada tahun 1989 oleh PBB menyebutkan bahwa lebih dari separoh penduduk dunia tinggal di perkotaan. Jumlah tersebut diperkirakan lebih dari tiga milyar orang. Perkiraan yang sama tentang hal tersebut menyatakan bahwa pada tahun 2025, jumlah penduduk perkotaan akan melampaui batas 60% dari total penduduk dunia.

Pertambahan jumlah kota berpenduduk padat juga meningkat secara signifikan. Pertambahan yang nyata dicatat oleh Biswas adalah kota-kota dengan jumlah penduduk di atas satu juta orang. Pertambahan tersebut meningkat secara tajam dan signifikan dari 70 kota dengan total penduduk 200 juta pada tahun 1990 menjadi 639 kota dengan total jumlah penduduk yang tinggal di kota-kota tersebut sebanyak 2.205 juta orang. Sementara jumlah kota berpenduduk lebih dari 10 juta naik dari hanya satu kota di tahun 1950 menjadi 16 di tahun 2000 dan meningkat menjadi 21 di tahun 2015 (Biswas, 2006).

Pertumbuhan kota-kota besar dengan segala aspek yang ada di dalamnya berpengaruh pada sumber daya air. Pengaruh tersebut pada aspek kualitas dan kuantitas air. Kota-kota tersebut menyedot dan menurunkan kualitas sumber daya air. Hal ini menghadirkan lingkungan perkotaan pada persoalan sumberdaya air yang kronik dan multidimensi. Air tanah sebagai sumber utama air minum dunia (90%) menghadapi ancaman deplesi dan kontaminasi yang terus meningkat dan waktu ke waktu. Sebagai ilustrasi, saat ini untuk Kota Semarang, layanan air bersih perpipaan hanya mencakup kurang dari 50% penduduk Kota Semarang. Penduduk yang tidak dilayani air bersih perpipaan menggantungkan diri pada sumber air tanah. Akibatnya penduduk daerah Semarang bagian bawah mengalami masalah lingkungan yang kronis seperti intrusi air laut, penurunan permukaan air tanah dan penurunan permukaan tanah karena eksploitasi air tanah yang berlebihan.

Persoalan serupa juga terjadi pada sumber daya air permukaan. Kota-kota yang terus bertumbuh beserta segenap aktivitas manusia penghuninya mengancam kualitas sumber daya air permukaan. Rangkuman UNESCO-WWAP (2006) menunjukkan bahwa ancaman kelestarian air permukaan

di lingkungan perkotaan mencakup berbagai jenis pencemar, seperti bahan organik, pencemar patogen dan mikroba, nutrien, salinasi, acidifikasi, logam-logam beracun, senyawa organik mikro dan beracun, thermal, lumpur dan partikel tersuspensi.

Pada 1989, sebesar 17 % penduduk dunia (sekitar 1,1 milyar orang) hidup tanpa akses pada sumber air dan sanitasi, sekitar 2,4 milyar penduduk dunia (40%) tanpa akses pada sanitasi yang layak sehingga mengakibatkan 2,2 juta orang di negara-negara berkembang, terutama anak-anak, meninggal setiap tahun akibat penyakit-penyakit yang terkait dengan ketiadaan air bersih, sanitasi yang tidak memadai dan *hygiene* yang buruk.

Dua penyakit utama yang terkait dengan air adalah diare dan malaria. Kedua penyakit ini termasuk yang paling banyak memakan korban. Menurut studi *Global Burden of Disease* yang dilakukan oleh Murray & Lopez (1996), pada tahun 1990 jumlah orang yang meninggal akibat diare adalah sebanyak 2,9 juta jiwa (jumlah ini menurun 37%) menjadi 1,8 juta jiwa pada tahun 2002. Nilai DALY yang hilang akibat diare juga menurun dari 6,99% ke 6,2% (UNESCO-WWAP, 2006). DALY adalah singkatan dari *Disability-Adjusted Life Year* yang dapat diartikan sebagai kehilangan satu tahun kehidupan yang sehat. Parameter ini dikembangkan berdasarkan Studi Beban Penyakit Global (*the Global Burden of Disease study*) oleh Murray & Lopez (1996) (UNESCO-WWAP, 2006).

Keadaan sumber daya air di kota-kota Indonesia juga cukup memprihatinkan. Pada tahun 2000 di DKI Jakarta, misalnya, total BOD yang disumbang oleh limbah rumah tangga mencapai 125 ton per hari (dihitung berdasarkan asumsi bahwa per orang menghasilkan sekitar 15 g BOD per hari, dengan jumlah penduduk saat itu 8,38 juta) (BLPHD DKI Jakarta, 2003). Selain mencemari badan air, konstituen limbah domestik seperti bakteri *coliform* tinja (*faecal coliform*) juga telah mencemari sumur-sumur di permukiman. Hasil monitoring periode 1999-2001 menunjukkan bahwa 11,9% - 28,6% dari sumur-sumur di beberapa wilayah DKI Jakarta memiliki kandungan bakteri *coliform* tinja yang melampaui nilai baku mutu (Tabel 1). Angka tersebut akan terus bertambah seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk kota dan tidak memadainya layanan air bersih dan sanitasi dari pemerintah kota.

Tabel 1. Sumur di DKI Jakarta dengan Kepadatan Bakteri Coliform Tinja Melampaui Nilai Baku Mutu (1999-2001)

Lokasi	Tahun 1999 (%, dari 42 Sumur)	Tahun 2000 (%, dari 96 sumur)	Tahun 2001 (%, dari 98 sumur)
Jakarta Selatan	11,9	12,5	20,4
Jakarta Timur	28,6	19,8	24,5

Sumber: BLPHD DKI Jakarta (2003)

Pencemaran bakteri coliform tinja di sumur-sumur kawasan permukiman tentu bukan monopoli Jakarta. Laporan senada juga muncul dari daerah lain – seperti Jawa Barat, Jawa Tengah dan Banten (lihat a.l. BLPHD Jawa Barat, 2003, BTKL, 2002, Sutisna, 2003)

Secara konvensional persoalan-persoalan sumber daya air di perkotaan Indonesia diatasi dengan tiga pendekatan utama yaitu teknologi, regulasi dan mekanisme pasar. Dua yang disebutkan terakhir dapat dipandang sebagai upaya perubahan perilaku yang dipaksakan, tidak *genuine*. Beberapa contoh untuk ketiga pendekatan tersebut adalah teknologi pengolahan air dan limbah, baku mutu air, penataan ruang, regulasi, peraturan, norma, aturan adat, dan mekanisme pasar, pengenaan tarif, kesediaan membayar, pengenaan pajak. Pendekatan konvensional tersebut hingga saat ini terbukti tidak berhasil untuk mengubah keadaan. Persoalan sumber daya air di perkotaan justru semakin meningkat baik jumlah maupun intensitasnya.

Terdapat enam hambatan utama dalam perbaikan kondisi lingkungan (*barriers to a better environment*), yang kemungkinan mempengaruhi sulitnya pemecahan masalah sumber daya air di perkotaan. Hambatan tersebut yang oleh Trudgill disebut sebagai hambatan pengetahuan (*knowledge barrier*) yang terdiri dari skema AKTESP (*Agreement - Knowledge - Technology - Economic - Social - Political*). Dengan kata lain, meskipun permasalahan sumber daya air perkotaan telah secara luas dikenali dan disepakati secara kolektif oleh segenap pemangku kepentingan, namun tanpa pengetahuan yang memadai tentang sumber daya air maka tidak akan

didapatkan solusi yang efektif (Trudgill, 1996).

Dengan demikian, diperlukan serangkaian pemahaman dan pengetahuan yang utuh mengenai sumber daya air. Pengetahuan dan pemahaman utuh tentang sumber daya air yang melekat pada seseorang sering disebut sebagai *water literacy*. Sejumlah elemen kunci *water literacy* (SAHRA, 2007) adalah:

1. Memahami dan dapat berdiskusi tentang proses dan komponen daur air
2. Memahami bahwa air esensial bagi kehidupan
3. Memahami dampak alami air terhadap lingkungan
4. Memahami sumber-sumber air yang tersedia dalam komunitas lokal, dan bagaimana sumber-sumber tersebut diakses serta keterbatasannya
5. Memahami bagaimana air menyumbang pada kualitas hidup manusia
6. Memahami bagaimana manusia dapat mempengaruhi kuantitas dan kualitas sumber daya air

Dalam konteks pemecahan masalah keberlanjutan sumber daya air di lingkungan perkotaan, *water literacy* dapat diartikan sebagai seperangkat pengetahuan dan pemahaman seseorang tentang sumber daya air yang bisa membantu yang bersangkutan untuk membuat keputusan dan tindakan yang mengarah pada keberlanjutan sumber daya air. Dengan memiliki *water literacy* seseorang diandaikan dapat melakukan tindakan sukarela sejalan dengan keberlanjutan sumber daya air. Tanpa memiliki *water literacy* yang memadai, perubahan perilaku baik yang dipaksa oleh pihak lain maupun yang sukarela sulit terjadi. Dengan demikian, *water literacy* diduga akan mampu meningkatkan efektivitas pendekatan teknologi, regulasi dan mekanisme pasar dalam pengelolaan sumber daya air.

*Water literacy* perlu untuk semua pemangku kepentingan (*stakeholders*) seperti pengambil keputusan, aktor penyedia air baik pemerintah, komunitas maupun swasta, lembaga swadaya masyarakat dan organisasi kemasyarakatan dan individu. Salah satu pemangku kepentingan yang sering diabaikan adalah anak-anak dan remaja sebagai pemangku kepentingan yang akan memegang peranan besar di masa depan.

Internalisasi *water literacy* lebih efektif diberikan kepada anak-anak usia 12-13 tahun atau kelas 7 dan 8, karena pada usia tersebut terjadi perubahan drastis dalam proses kognitif. Menurut

Piaget ((Woolfolk, 2004)) pada usia tersebut terjadi perubahan dari *concrete operation* menjadi *formal operation* (perubahan dari cara berpikir konkrit ke cara berpikir abstrak) Pada usia 12-13 tahun anak sudah mampu memahami konsep-konsep abstrak.

Anak-anak masa kini, terutama yang tinggal di perkotaan, hidup dalam dunia yang berbeda dengan generasi sebelumnya. Mereka lebih banyak belajar dari pengalaman tidak langsung (*indirect experience*). Mereka belajar tentang kejadian dan orang lain melalui televisi, film, internet, buku dan sebagainya daripada melalui kontak dan pengalaman langsung. Dengan demikian terdapat peluang untuk internalisasi *water literacy* melalui salah satu media tersebut yaitu film. Terutama melalui media film yang dibuat secara partisipatoris. Dalam pembuatan film yang partisipatoris semua peserta menjadi subjek mulai dari penggalian gagasan/thema film, penulisan skrip, proses pembuatan termasuk menjadi pelakon sampai editing. Dengan proses partisipatoris diharapkan proses internalisasi lebih optimal dibandingkan dengan media lain yang tersedia saat ini. Media yang ada saat ini, termasuk film pendidikan lingkungan (lihat antara lain Mazzatenta, 2008), lebih banyak bersifat satu arah, mengubah perilaku dari luar, dan memperlakukan *audience* sebagai objek belaka. Meskipun demikian media film terbukti efektif untuk mengedukasi publik tentang isu-isu lingkungan. Film memiliki kemampuan untuk menempatkan seseorang ke dalam tempat dan situasi yang belum pernah mereka alami sendiri. Film juga memfasilitasi ikatan komunal karena sebagai audiens mereka menyaksikan dan belajar bersama (Norman, 2000).

Fokus penelitian pada *water literacy* didasarkan pada pertimbangan bahwa banyak aspek pendekatan konvensional (sains dan teknologi, regulasi, mekanisme pasar) sudah dilakukan oleh para peneliti di Program Magister Lingkungan dan Perkotaan Universitas Katolik Soegijapranata Semarang (PMLP UNIKA).

## 1.2. TINJAUAN PUSTAKA

Data tahun 1989 menunjukkan bahwa lebih dari separoh penduduk dunia tinggal di perkotaan. Prosentase tersebut merujuk angka di atas tiga milyar. Diperkirakan pada tahun 2025 prosentase penduduk yang tinggal di daerah perkotaan akan meningkat menjadi 60% total penduduk dunia (lihat Tabel 4). Pertumbuhan kota-kota besar berpenduduk lebih dari satu juta orang juga meningkat tajam dari 70 kota dengan total penduduk 200 juta pada tahun 1990

menjadi 639 kota dengan total jumlah penduduk yang tinggal di kota-kota tersebut sebanyak 2.205 juta orang (Tabel 5) Sementara jumlah kota berpenduduk lebih dari 10 juta naik dari hanya satu kota di tahun 1950 menjadi 16 di tahun 2000 dan meningkat menjadi 21 di tahun 2015 (Biswas, 2006)

**Tabel 4 Jumlah Penduduk Aktual dan Proyeksinya (dalam juta)**

Tahun	Total Penduduk	Penduduk Perkotaan	%-tase
1950	2.515	733	29
1960	2.991	1.030	34
1970	3.592	1.374	38
1980	4.368	1.770	40
1990	5.292	2.260	43
2000	6.251	2.917	47
2025	8.466	5.119	60

Sumber: D.A. Okon dalam M. Karamouz, 1992) diadaptasi dari UN Department of International Economic and Social Affairs, World Population Prospects, UN, New York, 1989

**Tabel 5 Pertumbuhan Kota Berpenduduk Lebih dari Satu Juta**

Tahun	Jumlah Kota	Jumlah Penduduk (dalam juta)
1950	78	200
1960	114	299
1970	160	432
1980	222	625
1990	298	850
2000	408	1.204
2025	639	2.205

Sumber: D.A. Okon dalam M. Karamouz, 1992) diadaptasi dari UN Department of International Economic and Social Affairs, *Estimates and Projection of Urban, Rural and City Populations, 1950-2025. The 1982 Assessment*, UN, New York, 1985.

Pertumbuhan penduduk perkotaan yang demikian tinggi, khususnya di Negara Sedang Berkembang, menimbulkan berbagai masalah lingkungan (Araby, 2002). Salah satu masalah lingkungan yang utama adalah manajemen penyediaan air bersih yang berkelanjutan untuk penduduk perkotaan, pembuangan limbah cair dan manajemen *stormwater* (Biswas, 2006). Kelangkaan sumber air dan polusi merupakan penyebab dari masalah air bersih di perkotaan (Varis, dkk., 2006) selain juga masalah keadilan, *governance*, *livelihoods*, dan perilaku penduduk perkotaan – khususnya perubahan pola konsumsi (Bjorklund dan Kuylenstiema, 1998) - yang dapat mengarah pada ketidakberlanjutan manajemen air perkotaan.

Karena alasan biaya pengolahan yang murah dan kualitas yang baik, air bawah tanah menjadi pilihan utama untuk sumber penyediaan air bersih dan dieksploitasi secara besar-besaran baik untuk keperluan domestik maupun industri (Foster, 2001). Dua belas kota berpenduduk lebih dari 10 juta di tahun 2000 sangat tergantung pada air bawah tanah dan sebelas di antaranya terletak di Negara Sedang Berkembang (Burke dan Moench, 2000). Lebih dari 75% penduduk Afrika mempergunakan air bawah tanah sebagai sumber utama pasokan air bersihnya (Mwanza, 2003). Meskipun tidak ada data statistik yang komprehensif, diperkirakan lebih dari 50% sumber air baku penduduk perkotaan di seluruh dunia berasal dari sumur, mata air dan sumur dalam, dan lebih dari satu milyar penduduk Asia dan 150 juta penduduk Amerika Latin tergantung pada sumber air bawah tanah (Foster, 2001). Padahal kita semua tahu bahwa eksploitasi air bawah tanah secara berlebihan dapat menimbulkan berbagai masalah lingkungan seperti penurunan permukaan air bawah tanah, intrusi air laut, dan penurunan permukaan tanah, yang dapat mengancam keberlanjutan air bawah tanah. Degradasi dan depleksi air bawah tanah sulit untuk diperbaiki, selain dampak kerusakannya dapat bersifat lintas batas daerah geografi, administrasi, dan politik.

Selain alasan biaya pengolahan dan kualitas, eksploitasi air bawah tanah juga disebabkan oleh makin menurunnya kualitas air permukaan akibat polusi baik dari limbah domestik, industri dan pertanian yang mengubah parameter kimia dan biologis ambien air dan perubahan tata guna

lahan yang mengubah aliran alami air (Bjorklund dan Kuylenstierna, 1998) Belum lagi perebutan alokasi air antar sektor. Tabel 6 dan 7 berikut menunjukkan persaingan penggunaan air untuk konteks Indonesia. Pulau Jawa, Bali dan Nusa Tenggara pada tahun 1990 saja sudah mengalami kekurangan air. Untuk Pulau Jawa, misalnya, untuk irigasi pada tahun 2000-an mencapai 80% total permintaan air, sisanya untuk kepentingan domestik dan industri. Pada dua dekade (2020) mendatang permintaan untuk domestik dan industri akan meningkat menjadi 25% - 30% (Ministry of Settlements and Regional Infrastructure Directorate General of Water Resources Republic of Indonesia, 2003)

**Tabel 6 Permintaan Air Permukaan per Pulau di Indonesia**

	1990			2000			2015		
	Irigasi	DMI	Total	Irigasi	DMI	Total	Irigasi	DMI	Total
Jawa/Bali	950	124	1074	1609	168	1777	1639	239	1878
Sumatra	70	3	73	450	47	497	621	72	693
Kalimantan	271	26	297	81	12	93	173	20	193
Nusa Tenggara	19	7	26	342	23	365	495	34	529
Sulawesi	120	6	126						
Maluku	5	1	6						
Papua	2	1	3						
	1437	168	1605	2482	250	2732	2928	365	3293

Sumber: Ministry of Settlements and Regional Infrastructure Directorate General of Water Resources Republic of Indonesia, 2003

**Tabel 7 Status Sumber Daya Air Permukaan per Pulau di Indonesia (1990)**

	Area (1000 km <sup>2</sup> )	Potensi Air Permukaan (m <sup>3</sup> /detik)	Potensi Air Tanah (m <sup>3</sup> /detik)	Sumber Air Tersedia Kemarau (m <sup>3</sup> /detik)	Permintaan m <sup>3</sup> /detik		
					Irigasi	DMI	Total
Jawa/Bali	139	6199	95	786	950	124	1074
Nusa Tenggara	81	1777	21	90	70	3	73
Sumatra	470	23660	Na	4704	271	26	297
Kalimantan	535	32297	Na	6956	19	7	26
Sulawesi	187	2488	44	561	120	6	126
Maluku	78	3373	9	391	5	1	6
Papua	414	28061	Na	4140	2	1	3
	1904	97837		17628	1437	168	1605

Sumber: Ministry of Settlements and Regional Infrastructure Directorate General of Water Resources Republic of Indonesia, 2003

Ada beberapa penelitian terdahulu yang telah mencoba menyelesaikan masalah sumber daya air perkotaan yang berkelanjutan. Secara garis besar usaha tersebut dapat dikelompokkan ke dalam beberapa pendekatan: pendekatan berbasis teknologi seperti teknologi desalinasi (von Medeazza, 2004), pendekatan berbasis mekanisme ekonomi seperti pemberian harga (Campbell, Johnson dan Larson, 2004, Kumar dan Singh, 2001), kebijakan (Hoombeek, 2004, Hellegers dan van Ierland, 2003, Cashman, 2006) dan pendekatan perubahan perilaku

Merrett (2002) berusaha untuk melakukan review terhadap pendekatan perilaku terhadap penyediaan air bersih. Menurut Merrett pendekatan perilaku yang merupakan revolusi metodologi terhadap kajian penyediaan air bersih dan air limbah muncul sekitar pertengahan 1980-an. Dari artikel-artikel yang dipublikasikan di jurnal internasional, Merrett menyimpulkan bahwa pendekatan perilaku ini berpijak pada *demand school*. Artinya, pendekatan perilaku ini

didasarkan pada permintaan akan layanan air bersih dan air limbah. Artikel-artikel berbasiskan pendekatan perilaku seperti tersebut di atas hanya berkuat pada kesediaan membayar atau *willingness to pay*. Pendekatan perilaku yang akan dipergunakan dalam penelitian yang diusulkan untuk Program Hibah ini sangat berbeda dengan pendekatan yang berbasiskan pada *demand school*

Hadipuro (akan terbit 2) juga melakukan penelitian tentang kontestasi alokasi air di Saluran Kanal Tarum Barat yang mengalirkan air dan Waduk Jatiluhur ke Instalasi Pengolahan Air PDAM Jakarta. Pasokan air yang terbatas dari Waduk Jatiluhur diperebutkan oleh petani untuk kepentingan irigasi, industri di sepanjang Kanal Tarum Barat dan PDAM Karawang, Bekasi dan PDAM Jakarta. Keterbatasan pasokan sumber daya air bukan akan terjadi tetapi sudah terjadi di sepanjang saluran tersebut. Masalah *water governance* yang melibatkan partisipasi semua petaruh (*stakeholders*) secara aktif sudah menjadi masalah yang urgen untuk dilakukan di Indonesia atau paling tidak di Pulau Jawa.

Penelitian yang dilakukan PMLP UNIKA dengan bekenja sama dengan Yayasan Gemi Nastiti Salatiga dan Gita Pertiwi Solo (Anonim, 2004) menunjukkan bagaimana pengaruh ekologi dalam hal ini penurunan kualitas dan kuantitas pasokan air di Kota Semarang, Salatiga dan Solo berpengaruh pada pengelolaan pasokan air bersih yang dilakukan PDAM dan dampaknya pada pelanggan. Perubahan tata guna lahan daerah tangkapan air membuat pasokan air untuk PDAM berkurang. Salah satu penyebab diabaikannya konservasi daerah tangkapan air adalah karena manajemen PDAM yang akibat sistem yang terfragmentasi tidak dapat memberikan kontribusi pada konservasi daerah tangkapan air. Konservasi menjadi tanggung jawab dinas dalam struktur pemerintahan kota yang sama atau bahkan daerah tangkapan air yang ada di daerah adminisratif yang lain. Layanan pada masyarakat juga buruk di ketiga kota tersebut akibat kecenderungan turunnya pasokan air dan manajemen yang tidak memprioritaskan layanan kepada masyarakat khususnya masyarakat miskin perkotaan.

### 1.3. HAK ATAS AIR

Air adalah suatu sumber daya alam yang terbatas dan merupakan suatu barang publik yang fundamental bagi kehidupan dan kesehatan. Hak asasi manusia atas air merupakan hal yang tidak bisa ditinggal dalam menjalani suatu kehidupan yang bermartabat. Hak ini merupakan kebutuhan awal bagi pemenuhan hak asasi manusia lainnya.

Lebih dari satu miliar orang kekurangan akses kepada suplai dasar air, sementara beberapa milyar yang lainnya tidak mempunyai akses kepada sanitasi yang layak, hal mana merupakan penyebab utama kontaminasi air serta penyakit-penyakit yang berkaitan dengan air. Kontaminasi yang terus menerus, penipisan kandungan serta distribusi air yang tak seimbang memperburuk kemiskinan yang telah ada.

Berdasarkan pada Komentar Umum (General Comment) Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk hak atas air, terdapat beberapa catatan penting, yaitu:

1. Negara penandatangan harus melaksanakan suatu tindakan efektif untuk merealisasikan, tanpa diskriminasi, hak atas air, seperti yang digambarkan dalam Komentar Umum ini.
2. Hak asasi manusia atas air memberikan hak kepada setiap orang atas air yang memadai, aman, bisa diterima, bisa diakses secara fisik dan mudah didapatkan untuk penggunaan personal dan domestik. Jumlah air bersih yang memadai diperlukan untuk mencegah kematian karena dehidrasi, untuk mengurangi resiko penyakit yang berkaitan dengan air, serta digunakan untuk konsumsi, memasak, dan kebutuhan higienis personal dan domestik.
3. Kovenan menunjukkan beberapa hak yang berasal dari, serta tidak bisa ditinggalkan bagi, realisasi hak atas standar kehidupan yang layak "termasuk bahan pangan, pakaian dan tempat tinggal yang layak". Penggunaan kata "termasuk" disini mengindikasikan bahwa kumpulan hak-hak ini tidak berhenti sampai disini.
4. Hak atas air secara jelas masuk dalam kategori jaminan mutlak untuk memenuhi standar kehidupan yang layak, khususnya karena hak ini adalah salah satu kondisi yang paling fundamental untuk bertahan hidup.

5. Hak atas air juga merupakan tak bisa dilepaskan dari hak untuk mendapatkan standar kesehatan tertinggi dan hak atas perumahan yang layak serta hak atas bahan pangan yang layak.
6. Hak-hak tersebut juga harus dipahami dalam kaitan dengan hak-hak yang tercantum dalam Piagam Hak Asasi Manusia Internasional, khususnya hak atas martabat hidup dan kemanusiaan.
7. Hak atas air telah diakui dalam banyak dokumen-dokumen internasional, termasuk perjanjian, deklarasi dan norma-norma lainnya. Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan menyatakan bahwa Negara penandatangan harus menjamin kepada perempuan hak untuk "menikmati kondisi hidup yang layak, terutama dalam kaitan dengan [ ] suplai air". Pasal 24 paragraf 2 Konvensi Hak Anak-anak mewajibkan Negara penandatangan untuk memerangi penyakit dan kekurangan gizi "melalui pengaturan tentang makanan bergizi dan air minum yang layak".
8. Hak atas air telah secara konsisten diketengahkan oleh Komite pada saat pembahasan laporan negara-Negara penandatangan, sesuai dengan pedoman umum komite yang telah direvisi berkaitan dengan format dan isi laporan yang akan diajukan oleh Negara penandatangan sesuai dengan pasal 16 dan 17 Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, beserta komentar-komentar umumnya.
9. Air dibutuhkan untuk tujuan yang berbeda-beda, selain penggunaan personal dan domestik, untuk merealisasikan bermacam-macam hak yang ada dalam Kovenan. Misalnya, air dibutuhkan untuk memproduksi makanan (hak atas bahan pangan yang layak) serta menjamin higienitas lingkungan (hak atas kesehatan). Air sangat dibutuhkan untuk menjamin standar kehidupan (hak untuk mendapatkan nafkah dengan bekerja) dan untuk menikmati praktek-praktek budaya tertentu (hak untuk mengambil bagian dalam kehidupan budaya). Meski demikian, prioritas alokasi air harus diberikan kepada hak atas air untuk penggunaan personal dan domestik. Prioritas juga harus diberikan kepada sumberdaya air yang dibutuhkan untuk mencegah kelaparan dan penyakit, juga yang dibutuhkan untuk memenuhi kewajiban inti dari setiap hak yang diatur dalam Kovenan.
10. Pentingnya menjamin akses berkelanjutan kepada sumberdaya air bagi pertanian untuk merealisasikan hak atas bahan pangan yang layak (lihat Komentar Umum no. 12 (1999)). Perhatian harus diberikan untuk memastikan bahwa petani-petani yang tidak beruntung

dan termarginalisasi, termasuk petani perempuan, mempunyai akses yang sama terhadap air dan sistem manajemen air, termasuk pola panen hujan berkelanjutan serta teknologi irigasi. Dengan memperhatikan tugas yang terkandung dalam pasal 1, paragraf 2 Kovenan, yang menyatakan bahwa seseorang tidak bisa “dicabut mata pencahariannya”, Negara penandatanganan harus menjamin bahwa akses air yang memadai bagi pertanian untuk mencari nafkah serta untuk menjamin standar kehidupan bagi masyarakat adat.

11. Kesehatan lingkungan, sebagai salah satu aspek hak atas kesehatan sesuai pasal 12, paragraf 2 (b) Kovenan, mencakup pengambilan langkah-langkah yang tidak diskriminatif untuk mencegah ancaman kesehatan yang disebabkan oleh kondisi air yang tidak aman dan beracun. Misalnya, Negara penandatanganan harus menjamin bahwa sumberdaya air alami harus terlindungi dari kontaminasi bahan-bahan berbahaya dan mikroba-mikroba patogen. Demikian juga halnya, Negara penandatanganan harus memantau dan melawan keadaan dimana ekosistem air menjadi habitat pembawa-pembawa penyakit yang menimbulkan resiko bagi lingkungan hidup manusia.

### 1.3.1. MUATAN NORMATIF HAK ATAS AIR

Hak atas air bersifat normatif. Muatan normatif atas hak-hak tersebut termaktub dalam beberapa ketentuan sebagai berikut:

1. Hak atas air berisikan kebebasan-kebebasan dan hak-hak. Kebebasan ini termasuk hak untuk menjaga akses kepada suplai air yang ada yang dibutuhkan untuk terpenuhinya hak atas air, dan hak untuk bebas dari gangguan, seperti hak untuk bebas dari pemutusan sewenang-wenang atau kontaminasi suplai air. Sebaliknya, “hak” termasuk hak atas sistem suplai dan manajemen air yang memungkinkan kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk menikmati hak atas air.
2. Unsur-unsur hak atas air harus *memadai* bagi martabat, kehidupan dan kesehatan manusia, sesuai dengan pasal 11 paragraf 1 dan pasal 12. Kelayakan air tidak bisa diartikan secara sempit, dengan mengacu hanya pada kuantitas dan teknologi yang digunakan. Air harus diperlakukan sebagai suatu barang sosial dan budaya, tidak hanya sebagai barang ekonomis. Pemenuhan hak atas air juga harus bersifat berkelanjutan, menjamin bahwa hak tersebut dapat terus dipenuhi untuk generasi sekarang dan yang akan datang.

### 1.3.2. AKSES TERHADAP AIR

Berdasarkan keterangan di atas, akses terhadap air memiliki beberapa faktor, yaitu

1. *Persediaan* Suplai air untuk setiap orang harus memadai dan kontinyu untuk penggunaan personal dan domestik. Penggunaan-penggunaan ini biasanya termasuk minum, sanitasi personal, cuci pakaian, penyiapan makanan, kebersihan personal dan rumah tangga. Kuantitas air yang tersedia bagi setiap orang harus disesuaikan dengan pedoman WHO. Beberapa individu dan kelompok mungkin membutuhkan air yang lebih banyak karena alasan kesehatan, iklim dan kondisi kerja.
2. *Kualitas* Air yang dibutuhkan untuk penggunaan personal dan domestik harus aman, oleh karena itu harus bebas dari mikro organisme, substansi kimia, dan bahaya radiologis yang membahayakan kesehatan manusia. Lebih lanjut, air tersebut harus mempunyai warna, bau dan rasa yang bisa diterima bagi penggunaan personal dan domestik.
3. *Aksesibilitas* Air serta fasilitas dan layanan pengairan harus bisa diakses oleh *setiap orang* tanpa diskriminasi, di seluruh wilayah Negara penandatanganan. Aksesibilitas mempunyai empat dimensi yang saling berkaitan. (i) *Aksesibilitas fisik*: air, dan fasilitas dan layanan pengairan yang memadai harus berada dalam jangkauan fisik yang aman bagi semua bagian masyarakat. Air yang memadai, aman dan bisa diterima harus bisa diakses dari, atau berada di sekitar, setiap rumah tangga, lembaga pendidikan atau tempat kerja. (ii) *Aksesibilitas Ekonomis*: Air, dan fasilitas serta layanan pengairan, harus terjangkau (biayanya) oleh setiap orang. Biaya langsung maupun tak langsung serta tagihan yang berkaitan dengan jaminan pengairan harus terjangkau, dan tidak boleh membahayakan realisasi hak-hak lain yang diatur dalam Kovenan. (iii) *Non Diskriminasi*: Air, dan fasilitas serta layanan pengairan harus bisa diakses oleh semua orang, termasuk pihak-pihak yang paling rentan atau termarginalisasi dalam masyarakat, secara hukum dan secara nyata, tanpa diskriminasi atas dasar-dasar yang terlarang, dan (iv) *Aksesibilitas informasi*: Aksesibilitas termasuk hak untuk mencari, menerima dan memberikan informasi mengenai masalah air.

### 1.3.3. PRINSIP-PRINSIP AKSES TERHADAP AIR

Beberapa prinsip dalam akses terhadap air adalah prinsip non diskriminasi dan persamaan. Penjelasan kedua prinsip tersebut adalah sebagai berikut

1. Kewajiban Negara penandatanganan untuk menjamin bahwa hak atas air dinikmati tanpa diskriminasi (pasal 2 paragraf 2), serta sama bagi laki-laki dan perempuan (pasal 3), meliputi semua kewajiban yang diatur dalam Kovenan. Oleh karena itu, Kovenan melarang semua diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, umur, bahasa, agama, opini politik atau lainnya, asal negara atau asal sosial, harta kepemilikan, kelahiran, cacat fisik atau mental, status kesehatan (termasuk HIV/AIDS), orientasi seksual atau sipil, status politik, sosial atau lainnya, yang bermaksud atau mempunyai efek meniadakan atau mengurangi pemenuhan yang sama dari hak atas air. Komite mengingatkan kembali paragraf 12 dan Komentar Umum no 3 (1990), yang menyatakan bahwa bahkan ketika terjadi keterbatasan sumberdaya yang parah, anggota-anggota yang lemah dari masyarakat harus dilindungi dengan pelaksanaan program yang membutuhkan biaya relatif rendah.
2. Negara penandatanganan harus mengambil langkah untuk menghapuskan diskriminasi de facto dengan alasan yang terlarang, dimana individu atau kelompok-kelompok tercabut hak atau cara-caranya, yang diperlukan untuk memenuhi hak atas air. Negara penandatanganan harus memastikan bahwa alokasi sumberdaya air, dan investasi dalam sektor pengairan, memfasilitasi akses kepada air bagi semua anggota masyarakat. Alokasi sumberdaya yang tidak memadai bisa mengakibatkan diskriminasi yang mungkin tidak kentara. Misalnya, investasi tidak boleh secara tak proporsional ditujukan bagi layanan dan fasilitas suplai air berbiaya tinggi yang sering hanya bisa diakses oleh sebagian kecil masyarakat, daripada menginvestasikannya di layanan dan fasilitas yang menguntungkan bagian yang jauh lebih luas di masyarakat.
3. Dalam hal hak atas air, Negara penandatanganan mempunyai suatu kewajiban khusus untuk menyediakan alat-alat/ cara-cara untuk mendapatkan air atau fasilitas pengairan bagi mereka yang tidak mempunyainya, serta untuk mencegah terjadinya diskriminasi dengan alasan-alasan yang terlarang secara internasional dalam hal penyediaan air atau fasilitas pengairan.

4. Karena hak atas air berlaku untuk setiap orang, maka Negara penandatangan harus memberikan perhatian khusus pada individu-individu atau kelompok yang secara tradisional menghadapi kesulitan dalam menikmati hak ini, termasuk perempuan, anak-anak, kelompok minoritas, masyarakat adat, pebegungsi, pencari suaka, orang-orang terlantar, buruh migran, tawanan dan tahanan. Pada khususnya, Negara penandatangan harus mengambil langkah-langkah untuk memastikan bahwa :

- (a) Perempuan tidak dikecualikan dari proses pengambilan keputusan mengenai sumber daya dan cara perolehan air. Beban tak proporsional yang ditanggung oleh perempuan dalam hal pengadaan air harus dihilangkan;
- (b) Anak-anak tidak dihalangi untuk menikmati hak asasi mereka karena kurangnya air pada lembaga-lembaga pendidikan atau rumah mereka atau melalui beban dalam bentuk kewajiban pengadaan air. Penyediaan pengairan yang memadai bagi lembaga pendidikan yang saat ini tidak memiliki air minum yang layak harus dianggap sebagai permasalahan yang mendesak;
- (c) Pedesaan dan kawasan kumuh perkotaan mempunyai akses kepada fasilitas pengairan yang dijalankan dengan baik. Akses kepada sumber air tradisional di kawasan pedesaan harus dilindungi dari gangguan dan polusi yang bersifat ilegal. Kawasan kumuh kota, termasuk tempat penampungan informal, dan tunawisma, harus mempunyai akses kepada fasilitas air yang dijalankan secara baik. Tidak boleh ada rumah tangga yang dicabut hak atas airnya atas dasar status rumah atau tanahnya;
- (d) Akses masyarakat adat kepada sumber daya air di tanah leluhur mereka harus dilindungi dari gangguan dan polusi ilegal. Negara harus menyediakan sumberdaya bagi masyarakat adat untuk merancang, melaksanakan dan mengontrol akses mereka kepada air;
- (e) Komunitas nomaden dan pengembara mempunyai akses kepada air yang layak di tempat-tempat berteduh tradisional atau buatan;
- (f) Pengungsi, pencari suaka, orang-orang terlantar atau orang yang kembali ke suatu negara, harus mempunyai akses kepada air yang layak, baik apakah mereka bertempat di kamp-kamp atau kawasan perkotaan ataupun di kawasan pedesaan. Pengungsi dan pencari suaka harus diberikan hak atas air dalam kondisi yang sama dengan yang dinikmati oleh warga negara itu;
- (g) Tawanan dan orang tahanan disediakan air yang memadai dan aman untuk kebutuhan mereka sehari-hari, dengan mengacu pada aturan-aturan dalam hukum humaniter internasional dan Aturan Standar Minimum bagi Perlakuan Tawanan PBB.18
- (h) Kelompok-kelompok yang memiliki kesulitan akses kepada air secara fisik, seperti para

lanjut usia, orang cacat, korban bencana alam, orang yang hidup di daerah rawan bencana, dana orang-orang yang hidup di daerah yang gersang atau semi gersang, atau di suatu pulau terpencil harus disediakan pengairan yang aman dan memadai

### **I. 3. 4. KEWAJIBAN NEGARA**

#### **I. 3. 4.1. KEWAJIBAN UMUM**

Setiap negara yang meratifikasi kovenan maupun konvensi PBB memiliki kewajiban-kewajiban terkait akses terhadap air. Kewajiban tersebut dibagi menjadi kewajiban umum dan khusus yang dapat dijelaskan sebagai berikut

1. Meskipun Kovenan memberikan suatu realisasi yang bersifat progresif serta memaklumi keterbatasan-keterbatasan sumberdaya yang dimiliki, Kovenan juga membebankan berbagai kewajiban yang harus dilaksanakan dengan segera. Negara penandatangan mempunyai kewajiban yang bersifat segera dalam hal hak atas air, misalnya jaminan bahwa hak atas air akan dijalankan tanpa diskriminasi sedikitpun (pasal 2, paragraf 2) serta kewajiban untuk mengambil langkah-langkah (pasal 2, paragraf 1) menuju realisasi penuh pasal 11 paragraf 1 dan pasal 12. Langkah-langkah tersebut harus dilaksanakan dengan saksama, konkret dan ditujukan untuk realisasi penuh hak atas air.
2. Negara penandatangan mempunyai tugas yang tetap dan kontinyu sesuai Kovenan untuk bergerak secepat dan seefektif mungkin menuju realisasi penuh hak atas air. Realisasi dan hak tersebut haruslah bisa dijalankan dan praktis, karena seluruh Negara mempunyai kontrol atas jaringan sumber daya yang luas, termasuk sumber daya air, teknologi, keuangan dan bantuan internasional, seperti halnya semua hak yang diatur dalam Kovenan.
3. Terdapat suatu anggapan yang kuat bahwa suatu tindakan yang bersifat retrogresif dalam hal hak atas air adalah dilarang oleh Kovenan. Jika tindakan semacam itu dilakukan, Negara penandatangan mempunyai beban pembuktian bahwa tindakan semacam itu dilakukan setelah melalui pertimbangan yang hati-hati terhadap semua alternatif serta telah memperoleh justifikasi penuh dalam kaitan dengan keseluruhan hak yang diatur dalam Kovenan dan dalam konteks penggunaan sumberdaya Negara penandatangan telah dilakukan semaksimal mungkin.

#### 1.3.4.2. KEWAJIBAN HUKUM KHUSUS

Hak atas air, seperti halnya semua hak asasi manusia, membebankan tiga jenis kewajiban bagi para Negara penandatangan: kewajiban untuk *menghormati*, kewajiban untuk *melindungi*, dan kewajiban untuk *memenuhi*.

##### (a) Kewajiban untuk Menghormati

1. Kewajiban untuk *menghormati* mengharuskan Negara penandatangan untuk tidak menghambat langsung atau tidak langsung pemenuhan hak atas air. Kewajiban ini termasuk, diantaranya adalah, berhenti melibatkan diri dalam praktek-praktek atau aktivitas yang meniadakan atau membatasi akses yang sama kepada air yang memadai, secara sewenang-wenang mengganggu cara-cara alokasi air yang bersifat adat atau tradisional, secara ilegal mengurangi atau mencemari air, misalnya, dengan cara melalui limbah dan fasilitas milik negara atau melalui penggunaan atau uji coba senjata; serta membatasi akses kepada, atau menghancurkan, layanan dan infrastruktur pengairan sebagai suatu tindakan hukuman, misalnya dalam suatu konflik bersenjata yang melanggar hukum humaniter internasional.
2. Komite memperhatikan bahwa selama terjadinya konflik bersenjata, keadaan darurat dan bencana alam, hak atas air mencakup kewajiban-kewajiban yang mengikat Negara penandatangan menurut hukum humaniter internasional. Ini termasuk perlindungan terhadap obyek-obyek yang mutlak dibutuhkan bagi keselamatan masyarakat sipil, termasuk instalasi dan suplai air serta sarana irigasi, perlindungan kepada lingkungan alam dan kehancuran berskala luas, jangka panjang dan parah serta menjamin bahwa masyarakat sipil dan tawanan mempunyai akses kepada air yang memadai.

##### (b) Kewajiban untuk Melindungi

1. Kewajiban untuk *melindungi* mengharuskan Negara penandatangan untuk mencegah pihak ketiga mengganggu dengan segala cara pemenuhan hak atas air. Pihak ketiga ini termasuk individu, kelompok-kelompok, perusahaan atau entitas lainnya seperti halnya agen-agen yang bertugas sesuai dengan wewenangnya. Kewajiban ini termasuk, diantaranya, penetapan peraturan yang dibutuhkan dan efektif atau tindakan lainnya untuk mencegah, misalnya, pihak ketiga yang meniadakan akses yang setara kepada air yang memadai, dan mencemari atau mengambil secara tidak patut dari suatu sumber air, termasuk sumber alam, sumur atau sistem distribusi air lainnya.

2. Jika suatu layanan pengairan (misalnya jaringan pipanisasi air, tanki air, akses kepada sungai atau sumur) dioperasikan oleh pihak ketiga, Negara penandatangan harus mencegah mereka membahayakan akses fisik, setara dan terjangkau kepada air yang memadai, aman dan bisa dikonsumsi. Untuk mencegah terjadinya pelanggaran semacam itu, sistem pengaturan yang efektif harus diadakan, sesuai dengan Kovenan dan Komentar Umum ini, yang mencakup pemantauan independen, partisipasi publik secara nyata, dan penjatuhan hukuman bagi yang tidak mematuhi.

*(c) Kewajiban untuk Memenuhi*

1. Kewajiban untuk *memenuhi* terbagi atas kewajiban untuk memfasilitasi, mempromosikan dan menyediakan. Kewajiban untuk memfasilitasi mengharuskan Negara mengambil tindakan positif untuk membantu individu-individu atau komunitas menikmati hak ini. Kewajiban untuk mempromosikan mewajibkan Negara penandatangan mengambil langkah untuk memastikan bahwa terdapat penyuluhan yang memadai mengenai penggunaan air yang higienis, perlindungan sumber air dan metode untuk mengurangi penggunaan air secara berlebihan. Negara penandatangan juga diwajibkan untuk memenuhi (menyediakan) hak tersebut ketika individu-individu atau suatu kelompok tidak bisa, dengan suatu alasan yang berada diluar kuasa mereka, mewujudkan hak tersebut dengan cara-cara mereka sendiri.
2. Kewajiban untuk memenuhi mengharuskan Negara penandatangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang diperlukan yang ditujukan untuk perwujudan penuh hak atas air. Kewajiban-kewajiban ini termasuk, diantaranya, pengakuan yang memadai atas hak ini ke dalam sistem politik dan hukum nasional, lebih disukai dengan cara implementasi legislatif, penetapan strategi pengairan nasional dan rencana aksi untuk mewujudkan hak ini; memastikan bahwa air menjadi terjangkau bagi semua orang, serta memfasilitasi akses yang baik dan berkelanjutan kepada air, terutama di daerah pedesaan dan kawasan miskin kota.
3. Untuk memastikan bahwa air menjadi terjangkau, Negara penandatangan harus melaksanakan tindakan-tindakan yang diperlukan termasuk, diantaranya : (a) penggunaan berbagai teknik-teknik dan teknologi berbiaya rendah yang baik; (b) kebijakan harga yang baik seperti air gratis atau murah, (c) tambahan pendapatan. Semua pembayaran bagi layanan pengairan harus didasarkan pada prinsip persamaan, menjamin bahwa layanan

ini, baik itu dijalankan oleh swasta atau badan publik, terjangkau oleh semua orang, termasuk kelompok-kelompok yang tidak beruntung secara sosial dalam masyarakat. Prinsip persamaan menggariskan bahwa keluarga yang lebih miskin tidak boleh, secara tidak proporsional, dibebani pengeluaran atas air seperti halnya keluarga yang lebih kaya.

4. Negara penandatangan harus menetapkan strategi dan program yang komprehensif dan integratif untuk menjamin bahwa terdapat jumlah air yang memadai dan aman bagi generasi sekarang dan yang akan datang. Strategi dan program tersebut mungkin termasuk : (a) mengurangi pengosongan sumber air melalui pengambilan, pengalihan dan pembuatan bendungan yang tak berkesinambungan; (b) mengurangi dan meniadakan kontaminasi terhadap batas air dan ekosistem yang berkaitan dengan air dengan unsur-unsur seperti radiasi, bahan kimia berbahaya dan ekskresi manusia; (c) memantau cadangan air; (d) memastikan bahwa usulan pembangunan tidak mengganggu akses kepada air yang layak; (e) memetakan dampak kejadian-kejadian yang mungkin mempengaruhi ketersediaan air dan batas air yang merupakan ekosistem alam, seperti perubahan iklim, penelantaran tanah dan peningkatan kadar garam dalam tanah, penggundulan hutan serta hilangnya keanekaragaman hayati; (f) meningkatkan penggunaan air secara efisien oleh pengguna akhir; (g) mengurangi penyia-nyiaan air dalam distribusinya; (h) mekanisme respon untuk keadaan darurat; (i) serta pembentukan lembaga yang kompeten dan tindakan-tindakan kelembagaan yang baik untuk melaksanakan strategi dan program tersebut.
5. Menjamin bahwa setiap orang mempunyai akses kepada sanitasi yang layak bukan hanya fundamental bagi martabat dan privasi manusia, tetapi juga salah satu mekanisme utama untuk melindungi kualitas suplai dan sumber air minum. Sesuai dengan hak atas perumahan yang sehat dan layak (lihat Komentar Umum no 4 (1991) dan 14 (2000)) Negara penandatangan mempunyai suatu kewajiban untuk secara progresif memperluas layanan sanitasi yang aman, khususnya di kawasan pedesaan dan kawasan miskin kota, dengan mempertimbangkan kebutuhan perempuan dan anak-anak.

### **1.3.5. KEWAJIBAN INTERNASIONAL**

1. Pasal 2 paragraf 1 dan Pasal 11 paragraf 1 dan 23 dan Kovenan mengharuskan Negara penandatangan untuk mengakui peran penting kerjasama dan bantuan internasional serta

melakukan tindakan, baik sendiri atau bersama-sama, untuk mencapai perwujudan penuh hak atas air.

2. Untuk memenuhi kewajiban internasional mereka dalam kaitan hak atas air, Negara penandatanganan harus menghormati pemenuhan hak atas air di negara lain. Kerjasama internasional mengharuskan Negara penandatanganan untuk menarik diri dari tindakan-tindakan yang mengganggu, langsung maupun tidak, dengan pemenuhan hak atas air di negara lain. Segala aktivitas yang dilakukan dalam wilayah yuridiksi Negara penandatanganan tidak boleh menghilangkan kemampuan negara lain untuk mewujudkan hak atas air bagi orang-orang yang berada dalam wilayah yurisdiksi mereka.
3. Negara penandatanganan setiap saat harus menahan diri untuk tidak menjatuhkan embargo atau tindakan-tindakan serupa lainnya yang menghalangi suplai air, demikian juga halnya dengan barang-barang atau layanan yang diperlukan untuk menjamin hak atas air. Air tidak boleh dipergunakan sebagai instrumen penekan politis dan ekonomis. Dalam hal ini, Komite mengingat pendapatnya, dinyatakan dalam Komentar Umum no. 8 (1997), mengenai keterkaitan antara sanksi ekonomi dengan penghormatan kepada hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.
4. Negara penandatanganan harus mengambil langkah-langkah untuk mencegah warga negara dan perusahaan mereka melanggar hak atas air individu-individu atau komunitas di negara lain. Jika suatu Negara penandatanganan bisa mempengaruhi pihak ketiga untuk menghormati hak tersebut, melalui cara hukum atau politis, tindakan-tindakan semacam itu harus sesuai dengan Piagam PBB dan hukum internasional yang berlaku.
5. Tergantung pada ketersediaan sumberdaya, Negara penandatanganan wajib memfasilitasi hak atas air di negara lain, contohnya dengan melalui penyediaan sumber daya pengairan, bantuan keuangan dan teknis, serta memberikan bantuan yang diperlukan jika diminta. Dalam penyelamatan bencana dan bantuan darurat, termasuk bantuan terhadap pengungsi dan orang terlantar, hak-hak dalam Kovenan harus diprioritaskan, termasuk penyediaan air yang layak. Bantuan internasional harus diberikan dengan cara yang sesuai dengan Kovenan dan standar hak asasi lainnya, serta berkesinambungan dan bisa diterima secara budaya. Dalam hal ini, negara-negara maju secara ekonomis mempunyai tanggung jawab dan kepentingan khusus untuk membantu negara-negara yang lebih miskin.

6. Negara penandatangan harus memastikan bahwa hak atas air diberikan perhatian yang cukup dalam perjanjian internasional dan, dalam kaitan ini pula, harus mempertimbangkan pembentukan instrumen-instrumen hukum selanjutnya. Dengan memperhatikan kesimpulan dan implementasi perjanjian internasional dan regional lainnya, Negara penandatangan harus memastikan bahwa instrumen-instrumen ini tidak berdampak merugikan terhadap hak atas air. Perjanjian mengenai liberalisasi perdagangan tidak boleh membatasi atau menghalangi kapasitas suatu negara untuk menjamin perwujudan sepenuhnya dari hak atas air.
7. Negara penandatangan harus memastikan bahwa perilaku mereka sebagai anggota dari organisasi-organisasi internasional mengindahkan hak atas air. Selaras dengan itu, Negara penandatangan yang merupakan anggota dari lembaga keuangan internasional, khususnya Dana Moneter Internasional, Bank Dunia, serta bank-bank pembangunan regional, harus mengambil langkah-langkah untuk memastikan bahwa hak atas air dipertimbangkan dalam kebijakan pinjaman, perjanjian kredit atau tindakan-tindakan internasional lainnya.

#### **1.3.6. KEWAJIBAN INTI**

1. Dalam Komentar Umum no. 3 (1990), Komite mengkonfirmasi bahwa Negara penandatangan mempunyai suatu kewajiban inti untuk menjamin pemenuhan, setidaknya, tingkat pokok minimum dari setiap hak yang dinyatakan dalam Kovenan. Menurut pendapat Komite, setidaknya beberapa kewajiban inti dalam hal hak atas air yang bisa disebutkan, hak-hak mana berlaku segera: (a) Untuk menjamin akses kepada jumlah air minimal, yang memadai dan aman bagi penggunaan personal dan domestik untuk mencegah penyakit; (b) Untuk menjamin bahwa hak atas akses kepada air dan fasilitas dan layanan pengairan tidak diskriminatif, terutama untuk kelompok yang kurang beruntung atau termarginalisasi; (c) Untuk menjamin akses fisik kepada fasilitas dan layanan pengairan yang memberikan air yang memadai, aman dan rutin, yang mempunyai jumlah outlet air yang cukup untuk menghindari waktu tunggu yang terlalu lama, dan yang berjarak cukup dekat dari rumah tangga; (d) Untuk menjamin bahwa keamanan personal tidak terganggu ketika melakukan akses fisik kepada air; (e) Untuk menjamin distribusi yang adil dari semua fasilitas dan layanan pengairan; (f) Untuk

menetapkan dan mengimplementasikan suatu strategi pengairan nasional dan suatu rencana aksi yang ditujukan bagi seluruh populasi, strategi dan rencana aksi tersebut harus direncanakan dengan baik, dan ditinjau secara periodik, dengan landasan proses yang partisipatif dan transparan, hal tersebut harus termasuk metode-metode, seperti hak atas indikator dan tolok ukur pengairan, yang dengannya kemajuan bisa dipantau dengan cermat, proses perencanaan strategi dan rencana aksi, juga muatannya, harus membenarkan perhatian khusus bagi kelompok-kelompok yang kurang beruntung dan termarginalisasi, (g) Untuk memantau perwujudan, atau tak terwujudnya, hak atas air, (h) Untuk melaksanakan program pengairan berbiaya rendah untuk melindungi kelompok-kelompok rentan dan termarginalisasi, (i) Mengambil tindakan untuk mencegah, merawat dan mengontrol penyakit-penyakit yang berkaitan dengan air, khususnya menjamin adanya sanitasi yang layak.

2. Untuk menghindari adanya keraguan, Komite ingin menegaskan bahwa secara khusus dibebankan kepada Negara penandatangan, dan pihak-pihak lain yang bisa membantu, untuk memberikan bantuan dan kerjasama internasional, terutama ekonomis dan teknis yang memungkinkan negara-negara berkembang untuk memenuhi kewajiban inti mereka sebagaimana dinyatakan dalam paragraf 37 diatas.

### **I.3.7. PELANGGARAN-PELANGGARAN**

1. Ketika muatan normatif dari hak atas air diterapkan pada kewajiban-kewajiban Negara penandatangan, suatu proses telah dimulai, yang memfasilitasi proses identifikasi pelanggaran terhadap hak atas air. Paragraf-paragraf di bawah ini menggambarkan beberapa pelanggaran terhadap hak atas air.
2. Untuk menunjukkan ketaatan kepada kewajiban-kewajiban umum dan khusus mereka, Negara penandatangan harus membuktikan bahwa mereka telah mengambil langkah-langkah yang diperlukan dan praktis menuju perwujudan hak atas air. Sesuai dengan hukum internasional, kegagalan untuk melakukan sesuatu berdasarkan itikad baik menunjukkan pelanggaran atas hak tersebut. Harus ditekankan bahwa suatu Negara penandatangan tidak bisa menjustifikasi ketidakpatuhannya kepada kewajiban inti mereka sebagaimana dijelaskan dalam paragraf 37 diatas, kewajiban mana tidak bisa dibatalkan.

3. Dalam menentukan tindakan atau pengecualian mana yang merupakan pelanggaran terhadap hak atas air, penting untuk membedakan antara ketidakmampuan dengan ketidakmauan dari suatu Negara penandatangan untuk mematuhi kewajiban mereka dalam hal hak atas air. Ini mengikuti ketentuan dalam pasal 11 paragraf 1 dan 12, yang menjelaskan mengenai hak atas standar kehidupan yang layak dan hak atas kesehatan, seperti juga halnya pasal 2 paragraf 1 Konvenan, yang mewajibkan setiap Negara penandatangan untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan dengan menggunakan seluruh sumberdaya yang ada padanya. Suatu Negara yang tidak mau menggunakan seluruh sumberdaya yang ada padanya sebagai perwujudan hak atas air berarti melanggar kewajibannya sesuai yang diatur oleh Konvenan. Jika keterbatasan sumberdaya mengakibatkan suatu Negara penandatangan tidak bisa menjalankan secara penuh kewajibannya, maka Negara tersebut harus membuktikan bahwa semua upaya telah dilakukan untuk menggunakan seluruh sumberdaya yang ada padanya dengan tujuan untuk memenuhi, sebagai suatu prioritas, kewajiban-kewajibannya.
4. Pelanggaran terhadap hak atas air bisa terjadi melalui *tindakan dalam tugas*, tindakan langsung dari suatu Negara penandatangan atau oleh entitas lainnya yang tidak diatur secara memadai oleh Negara. Pelanggaran ini termasuk, misalnya, pelaksanaan suatu tindakan yang bersifat retrogresif yang tidak sesuai dengan kewajiban inti (diulas dalam paragraf 37 diatas), penolakan atau penundaan formal peraturan yang dibutuhkan untuk pemenuhan kontinyu hak atas air, atau penetapan peraturan yang secara nyata tidak sesuai dengan kewajiban domestik atau internasional yang sudah ada dalam hal hak atas air.
5. Pelanggaran melalui *tindakan dalam tugas* termasuk kegagalan untuk mengambil tindakan-tindakan yang memadai menuju perwujudan penuh hak setiap orang atas air, kegagalan untuk mempunyai suatu kebijakan nasional tentang air dan kegagalan untuk menegakkan hukum yang berkaitan.
6. Meskipun tidak mungkin untuk menyebutkan di muka suatu daftar lengkap pelanggaran, beberapa contoh tipikal yang berkaitan dengan jenjang kewajiban, yang timbul dari hasil kerja Komite, bisa diidentifikasi hal berikut ini : a. Pelanggaran kewajiban untuk menghormati timbul dari campur tangan Negara terhadap hak atas air. Hal ini termasuk, diantaranya : (i) keputusan atau pengecualian sewenang-wenang atau tanpa alasan dari

layanan atau fasilitas pengairan, (ii) harga air yang diskriminatif atau meningkat tak terjangkau, dan (iii) pencemaran atau pengurangan sumber daya air yang mempengaruhi kesehatan manusia, b. Pelanggaran kewajiban untuk melindungi timbul dari kegagalan Negara untuk melakukan tindakan yang dibutuhkan untuk melindungi semua orang dalam yurisdiksinya dari pelanggaran hak atas air oleh pihak ketiga. Hal ini termasuk, diantaranya : (i) kegagalan untuk menegakkan hukum yang mencegah pencemaran atau pengambilan air yang tidak adil, (ii) kegagalan untuk secara efektif mengatur penyedia layanan pengairan, (iii) kegagalan untuk melindungi sistem distribusi air (misalnya, jaringan pipanisasi dan sumur-sumur) dari gangguan, kerusakan atau kehancuran, dan, c. Pelanggaran kewajiban untuk memenuhi terjadi melalui kegagalan Negara untuk mengambil semua langkah yang diperlukan bagi perwujudan penuh hak atas air. Contoh-contohnya termasuk, diantaranya : (i) kegagalan untuk menetapkan atau mengimplementasikan kebijakan pengairan nasional yang dirancang untuk menjamin hak atas air bagi semua orang, (ii) pembelanjaan yang tidak memadai atau misalokasi sumberdaya publik yang mengakibatkan tak terwujudnya hak atas air oleh individu-individu atau kelompok-kelompok; (iii) kegagalan untuk memantau realisasi hak atas air pada skala nasional, misalnya dengan mengidentifikasi indikator dan tolok ukur hak atas air, (iv) kegagalan untuk mengambil tindakan untuk mengurangi distribusi layanan dan fasilitas pengairan yang tidak adil, (v) kegagalan untuk menetapkan mekanisme untuk keadaan darurat, (vi) kegagalan untuk memastikan bahwa tingkat pokok minimum hak atas air telah dinikmati oleh setiap orang, (vii) kegagalan suatu Negara untuk menjadikan kewajiban hukum internasionalnya sebagai bahan pertimbangan ketika melakukan perjanjian dengan negara lain atau dengan organisasi internasional.

### **I. 3. 8. IMPLEMENTASI PADA SKALA NASIONAL**

Sesuai dengan pasal 2 paragraf 1 Kovenan, Negara penandatanganan diwajibkan untuk menggunakan "segala cara yang dianggap layak, termasuk khususnya pelaksanaan tindakan legislatif" dalam implementasi kewajiban mereka sesuai Kovenan. Setiap Negara mempunyai suatu batasan diskresi dalam memetakan tindakan mana yang paling sesuai dengan keadaan mereka. Bagaimanapun, Kovenan secara tegas membebankan suatu tugas kepada setiap Negara penandatanganan untuk mengambil semua langkah yang diperlukan untuk memastikan bahwa

setiap orang, sesegera mungkin, menikmati hak atas air. Semua tindakan yang dirancang bagi perwujudan hak atas air ini tidak boleh mengganggu pemenuhan hak asasi manusia lainnya.

### **I. 3. 9. PERATURAN, STRATEGI, DAN KEBIJAKAN**

Semua negara penandatangan kovenan dan konvensi harus memperhatikan beberapa aspek mencakup penyusunan peraturan, strategi, dan kebijakan demi terciptanya akses air bagi semua penduduk. Aspek penting tersebut adalah sebagai berikut :

1. Peraturan, strategi dan kebijakan yang telah ada harus ditinjau kembali untuk memastikan bahwa hal-hal tersebut sesuai dengan kewajiban-kewajiban yang timbul dan hak atas air, dan harus dicabut, ditambah atau diubah jika inkonsisten dengan persyaratan Kovenan
2. Tugas untuk mengambil langkah-langkah secara tegas membebaskan kewajiban kepada Negara penandatangan untuk menetapkan suatu strategi atau rencana aksi nasional untuk mewujudkan hak atas air. Strategi ini harus (a) berlandaskan hukum dan prinsip hak asasi manusia, (b) mencakup semua aspek hak atas air serta kewajiban-kewajiban Negara penandatangan yang berkaitan dengannya, (c) memberikan tujuan-tujuan yang jelas, (d) menetapkan target-target atau sasaran yang harus dicapai dan skala waktu untuk mencapainya, (e) merancang kebijakan serta tolok ukur dan indikator yang memadai. Strategi tersebut juga harus menentukan tanggung jawab kelembagaan bagi proses tersebut; mengidentifikasi sumberdaya yang tersedia untuk mencapai tujuan, sasaran dan target; mengalokasikan sumberdaya secara layak sesuai dengan tanggung jawab kelembagaan, serta membentuk mekanisme untuk mengukur akuntabilitas untuk menjamin implementasi strategi tersebut. Ketika menyusun dan mengimplementasikan strategi nasional hak atas air mereka, Negara penandatangan harus membuka diri bagi bantuan dan kerjasama teknis dari lembaga-lembaga spesialis PBB (lihat bagian VI dibawah)
1. Penyusunan dan implementasi strategi dan rencana aksi pengairan nasional tersebut harus menghormati, diantaranya, prinsip non diskriminasi dan partisipasi masyarakat. Hak individu dan kelompok untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan yang mungkin mempengaruhi pelaksanaan hak atas air mereka harus menjadi bagian integral dari semua kebijakan, program atau strategi mengenai pengairan. Individu dan kelompok-

kelompok harus diberikan akses penuh dan setara kepada informasi mengenai air, layanan dan lingkungan pengairan, yang diberikan oleh pejabat publik atau pihak ketiga.

2. Strategi dan rencana aksi pengairan nasional juga harus didasarkan pada prinsip akuntabilitas, transparansi dan kemandirian peradilan, karena pemerintahan yang baik adalah mutlak diperlukan bagi implementasi efektif hak asasi manusia, termasuk perwujudan hak atas air. Dalam rangka menciptakan iklim yang mendukung bagi perwujudan hak tersebut, Negara penandatangan harus mengambil langkah yang memadai untuk memastikan bahwa sektor bisnis swasta dan masyarakat sipil sadar akan, dan mengindahkan pentingnya, hak atas air dalam melakukan aktivitas mereka.
3. Mungkin akan dirasa menguntungkan bagi Negara penandatangan untuk menetapkan peraturan yang mengatur mengenai kerangka kerja untuk melaksanakan strategi mereka mengenai hak atas air. Peraturan semacam itu harus mencakup (a) target-target atau sasaran yang harus dicapai dan skala waktu untuk mencapainya, (b) cara-cara untuk mencapai maksud, (c) kerjasama yang diinginkan dengan masyarakat sipil, sektor swasta dan organisasi internasional, (d) tanggung jawab kelembagaan untuk proses tersebut, (e) mekanisme pemantauan nasional, dan (f) prosedur penyelesaian dan jalan alternatif dalam menghadapi masalah.
4. Langkah-langkah harus diambil untuk memastikan bahwa terdapat suatu koordinasi yang memadai antara departemen, pejabat regional dan lokal dalam rangka untuk menyelaraskan kebijakan yang berkaitan dengan air. Jika implementasi dan hak atas air ini sudah didelegasikan kepada pejabat regional atau lokal, Negara penandatangan tetap pemegang tanggung jawab untuk taat terhadap kewajiban sesuai yang diatur dalam Kovenan, sehingga harus memastikan bahwa pejabat-pejabat ini mempunyai sumberdaya yang memadai untuk menjaga dan memperluas layanan dan fasilitas pengairan yang diperlukan. Selanjutnya, Negara penandatangan harus memastikan bahwa pejabat-pejabat tersebut tidak meniadakan akses terhadap layanan itu secara diskriminatif.
5. Negara penandatangan harus memantau secara efektif perwujudan hak atas air. Dalam memantau kemajuan menuju perwujudan hak atas air, Negara penandatangan harus mengidentifikasi faktor-faktor dan kesulitan-kesulitan yang mempengaruhi implementasi kewajiban mereka.

### **I. 3. 10. INDIKATOR DAN TOLOK UKUR**

Guna membantu proses pemantauan, indikator-indikator hak atas air harus diidentifikasi dalam strategi dan rencana aksi pengairan nasional. Indikator ini harus dirancang untuk memantau, pada skala nasional dan internasional, kewajiban-kewajiban Negara penandatangan sesuai pasal 11, paragraf 1 dan 12. Indikator ini harus menyebutkan komponen-komponen yang berbeda dari pengairan yang layak (misalnya, jumlah yang memadai, keamanan, bisa diterima, terjangkau dan bisa diakses secara fisik), dipilah berdasarkan alasan-alasan diskriminasi yang terlarang, serta mencakup semua orang yang bertempat tinggal di wilayah yurisdiksi Negara penandatangan atau yang berada di bawah kontrolnya. Negara penandatangan bisa mendapatkan pedoman mengenai indikator yang layak dari pekerjaan yang dilakukan oleh WHO, Organisasi Pangan dan Pertanian PBB (FAO), Pusat Hunian PBB (Habitat), Organisasi Buruh Internasional (ILO), Dana Anak-anak PBB (UNICEF), Program Lingkungan PBB (UNEP), Program Pembangunan PBB (UNDP) serta Komisi Hak Asasi Manusia PBB.

Jika sudah mengidentifikasi indikator hak atas air yang memadai, Negara penandatangan diajak untuk menentukan tolok ukur yang memadai untuk setiap indikator. Selama prosedur pelaporan periodik, Komite akan melakukan proses "pembidangan" bersama Negara penandatangan. Pembidangan berkaitan dengan pertimbangan bersama oleh Negara penandatangan dan Komite mengenai indikator-indikator dan tolok ukur yang kemudian akan memberikan sasaran yang akan dicapai untuk periode pelaporan berikutnya. Dalam waktu lima tahun berikutnya, Negara penandatangan akan memakai tolok ukur nasional ini untuk membantu memantau implementasinya dalam hal hak atas air.

Setelah itu, dalam proses pelaporan selanjutnya, Negara penandatangan dan Komite akan mempertimbangkan apakah tolok ukur itu telah dicapai, serta penyebab kesulitan-kesulitan yang mungkin dihadapi (lihat Komentar Umum no. 14 (2000), paragraf 58). Kemudian ketika menentukan tolok ukur dan menyiapkan laporannya, Negara penandatangan harus mendayagunakan informasi yang luas dan layanan konsultasi dari lembaga-lembaga khusus dalam rangka pengumpulan dan pemilahan data.

### 1.3.11. CARA PENYELESAIAN DAN AKUNTABILITAS

1. Setiap orang atau kelompok yang dicabut hak mereka atas air harus mempunyai akses kepada peradilan yang efektif atau cara penyelesaian lainnya baik pada skala nasional maupun internasional (lihat Komentar Umum no 9 (1998), paragraf 4, dan Prinsip 10 dan Deklarasi Rio tentang lingkungan dan Pembangunan) Komite mencatat bahwa hak tersebut telah dilindungi secara hukum oleh banyak Negara dan telah menjadi subyek litigasi di persidangan nasional. Seluruh korban pelanggaran hak atas air seharusnya berhak atas tindakan perbaikan yang layak, termasuk restitusi, kompensasi, pemenuhan atau jaminan bahwa hal tersebut tidak terulang lagi. Lembaga ombudsmen nasional, komisi hak asasi manusia, serta lembaga serupa lainnya harusizinkan untuk menunjukkan pelanggaran dari hak tersebut.
2. Sebelum suatu tindakan yang mengganggu hak atas air dan seorang individu dilaksanakan oleh suatu Negara penandatangan, atau oleh pihak ketiga lainnya, pejabat yang bersangkutan harus memastikan bahwa tindakan tersebut dilakukan dengan cara yang dilindungi oleh hukum, sesuai dengan Kovenan, dan terdiri dari (a) kesempatan untuk melakukan konsultasi dalam arti sesungguhnya dengan pihak yang terganggu, (b) pemberian informasi yang tepat waktu dan sepenuhnya atas tindakan yang diusulkan, (c) pembentahan yang logis mengenai tindakan yang diusulkan, (d) penyelesaian dan pemberian alternatif legal bagi yang terganggu, (e) bantuan hukum untuk mendapatkan penyelesaian hukum (lihat juga Komentar Umum no 4 (1991) dan no 7 (1997)). Jika tindakan itu didasarkan atas kegagalan orang tersebut untuk membayar, kapasitas mereka untuk membayar harus menjadi bahan pertimbangan. Dalam keadaan apapun, seorang individu tidak boleh dicabut hak tingkat pokok minimal airnya.
3. Penggunaan instrumen internasional tentang pengakuan terhadap hak atas air, dalam sistem hukum domestik, bisa secara signifikan meningkatkan cakupan dan efektivitas tindakan-tindakan penyelesaian serta harus didorong penggunaannya di setiap kasus. Dengan demikian, Pengadilan bisa mengadili pelanggaran terhadap hak atas air, atau setidaknya kewajiban intinya, dengan rujukan langsung kepada Kovenan.
4. Hakim-hakim, pelaksana sidang dan pihak-pihak lain yang bekerja di bidang hukum harus didorong oleh Negara penandatangan untuk memberikan perhatian yang lebih besar kepada pelanggaran terhadap hak atas air dalam pelaksanaan pekerjaan mereka.

- 5 Negara penandatangan harus menghormati, melindungi, memfasilitasi dan mempromosikan pekerjaan pembela hak asasi manusia dan anggota masyarakat lainnya yang bertujuan membantu kelompok-kelompok rentan dalam mewujudkan hak mereka atas air

### **I. 3.12. KEWAJIBAN-KEWAJIBAN PIHAK LAIN SELAIN NEGARA**

1. Lembaga-lembaga PBB dan organisasi internasional lain yang berkaitan dengan air, seperti WHO, FAO, UNICEF, UNEP, UN-Habitat, ILO, UNDP, Dana Internasional untuk Pembangunan Pertanian (IFAD), juga organisasi internasional yang berkaitan dengan perdagangan seperti Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), harus bekerjasama secara efektif dengan Negara penandatangan, sesuai dengan keahlian mereka, dalam hal implementasi hak atas air pada skala nasional. Lembaga-lembaga keuangan internasional, khususnya Dana Moneter Internasional dan Bank Dunia, harus mengindahkan hak atas air dalam kebijakan pinjaman, perjanjian kredit, program penyesuaian struktural dan proyek-proyek pembangunan lainnya (lihat Komentar Umum no. 2, (1990)), sehingga pemenuhan hak atas air menjadi terpromosikan. Ketika memeriksa laporan Negara penandatangan serta kemampuan mereka untuk memenuhi kewajiban untuk mewujudkan hak atas air, Komite akan mempertimbangkan efek dari bantuan yang diberikan oleh pihak-pihak lain tersebut. Penggunaan hukum dan prinsip hak asasi manusia dalam program dan kebijakan organisasi-organisasi internasional akan sangat memfasilitasi implementasi hak atas air.
2. Peranan Federasi Palang Merah Internasional dan Masyarakat Bulan Sabit Merah, Komite Palang Merah Internasional, Kantor Dewan Tinggi PBB untuk Masalah Pengungsi (UNHCR), WHO dan UNICEF, demikian juga organisasi-organisasi non pemerintah dan asosiasi lainnya, mempunyai arti penting yang khusus dalam hal pertolongan ketika terjadi bencana dan bantuan kemanusiaan pada masa darurat. Prioritas pemberian bantuan, distribusi dan manajemen air serta fasilitas pengairan harus diberikan kepada kelompok yang paling rentan dan termarginalisasi dalam masyarakat.

Pada tahun 2000, Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) memperkirakan bahwa 1,1 milyar orang tidak mempunyai akses kepada suplai air yang memadai (80% diantaranya merupakan penduduk

pedesaan) yang bisa menyediakan setidaknya 20 liter air bersih per orang setiap hari. 2,4 milyar orang diperkirakan tidak mempunyai sanitasi. (Lihat WHO, *Pemetaan Suplai Air dan Sanitasi Global tahun 2000*, Jenewa, 2000, hal 1) Selanjutnya, 2,3 milyar orang setiap tahunnya menderita penyakit yang berkaitan dengan air; lihat **PBB, Komisi Pembangunan Berkelanjutan**, *Pemetaan Komprehensif terhadap Sumberdaya Air Bersih di Dunia*, New York, 1997, hal 39.

#### **I. 4. TEORI AKSES**

Penggunaan istilah akses biasanya dipakai dalam analisa tentang hak dan pengelolaan sumber daya. Dalam tulisan ini penulis menjabarkan konsep tentang akses yang disampaikan oleh Ribbot dan Pelluso dalam jumlanya dan meneliti serangkaian faktor yang membedakan akses dan properti. Akses adalah kemampuan untuk memperoleh keuntungan dari sesuatu. Definisi ini merupakan perluasan dari definisi klasik properti sebagai 'hak untuk mendapat keuntungan dari sesuatu'. Akses berdasarkan definisi ini lebih menyerupai 'seikat kekuatan' dibanding ide properti yaitu 'seikat hak'. Rumusan ini memiliki cakupan yang lebih luas tentang hubungan sosial yang membatasi atau memfasilitasi keuntungan dari sumber daya yang digunakan dibanding hubungan properti itu sendiri.

Pelluso mengatakan bahwa teori tentang akses belum pernah dijabarkan secara baik walaupun sering digunakan oleh para analis properti dan ahli teori sosial lainnya. Akses berbeda dari properti dalam beragam cara yang belum dihitung secara sistematis. Akses merupakan kemampuan untuk mengambil keuntungan dari sesuatu – termasuk obyek materi, orang, institusi, dan simbol. Dengan fokus pada kemampuan dan bukannya pada hak seperti dalam teori properti, rumusan ini memberi perhatian yang lebih besar pada hubungan sosial yang mampu membatasi maupun memungkinkan manusia untuk mengambil keuntungan dari sumber daya.

Dengan fokus pada sumber daya alam sebagai 'sesuatu' yang dipertanyakan, kami mendalami serangkaian kekuatan yang tertanam maupun yang dilakukan melalui berbagai mekanisme, proses, dan hubungan sosial yang mempengaruhi kemampuan manusia untuk mengambil keuntungan dari sumber daya. Kekuatan ini membentuk materi, budaya, dan hubungan politik – ekonomi yang berada dalam rangkaian dan jaringan kekuatan yang menyusun sumber akses.

Institusi dan orang yang berbeda dapat memiliki 'rangkainan kekuatan' yang terletak dan tersusun di dalam 'jarangan kekuatan' yang dibuat untuk menghubungkan keduanya. Orang dan institusi ditempatkan secara berbeda dalam hubungannya dalam sumber daya pada beragam kejadian bersejarah dan skala geografis sehingga rangkaian tersebut terus bergeser dan berubah, merubah karakteristik kekuatan dan membentuk sumber daya

Dalam jurnalnya tentang akses, Ribbot dan Pelluso menyatakan bahwa beberapa orang dan institusi *mengontrol* akses sumber daya sedangkan lainnya *menjaga* akses melalui orang-orang yang *memiliki kontrol*. Analisa akses membantu kita memahami mengapa beberapa orang dan institusi diuntungkan dari sumber daya dan apakah mereka memiliki hak atas sumber daya tersebut. Ini merupakan perbedaan mendasar antara analisa akses dan properti.

Pembahasan tentang properti berfokus pada pemahaman mengenai klaim utamanya, yaitu klaim mengenai hak. Sedangkan akses berfokus pada pemahaman beragam cara yang dilakukan orang untuk mengambil keuntungan dari sumber daya (yang termasuk di dalamnya adalah hubungan properti) tetapi tidak terbatas pada hubungan itu saja.

#### **I. 4. 1. MENEMPATKAN PROPERTI PADA TEMPATNYA**

Salah seorang penulis mengajarkan bahwa properti merupakan hak sipil, berdasarkan pekerjaan dan disanksikan oleh hukum, penulis lainnya mengungkapkan bahwa hal ini merupakan hak alami, muncul dari buruh, dan doktrin ini, meskipun terlihat bertentangan keduanya saling mendukung dan diagungkan. Menurut saya baik pekerjaan, buruh, atau hukum tidak dapat menciptakan properti, yang merupakan sebuah dampak tanpa sebuah sebab (Proudhon, 1993:13))

Perbedaan utama antara akses dan properti terletak pada perbedaan antara 'kemampuan' dan 'hak'. Kemampuan (seperti juga kekuasaan) dijabarkan menjadi dua pertama – sebagai *kapasitas* beberapa aktor untuk mempengaruhi pelaksanaan dan ide aktor lainnya (Weber, 1978, Lucas, 1986), dan kedua – kita melihat sebagai *kekuatan* pengembangan yang dimiliki oleh manusia (walaupun tidak selalu dimiliki manusia). Kekuatan yang dimiliki dalam hubungan tertentu dan dapat muncul dari atau mengalir melalui konsekuensi atau dampak hubungan sosial yang disengaja maupun yang tidak disengaja.

Seperti dikatakan di atas bahwa akses merupakan cara untuk mengambil keuntungan sedangkan properti membutuhkan klaim atau hak yang dikenali secara umum. Pemegang hak menikmati tingkatan kekuatan sosial tertentu yang berkaitan dengan hukum, adat istiadat, dan aturan walaupun ketiganya tidak selalu setara. Misalnya saja, sebuah tindakan mungkin saja dianggap ilegal (menurut hukum Negara) saat mencoba mempertahankan sebuah sanksi sosial yang berdasarkan hukum tradisional. Demikian juga sebaliknya. Tanpa adanya pengalokasian hukum (seperti ideologi dan manipulasi) yang tidak relevan dan juga hubungan antara produksi dan pertukaran, maka akan membentuk pola distribusi keuntungan. Demikian juga hukum yang dilarang secara sosial dan secara legal dapat juga menguntungkan orang tertentu.

Hukum tidak akan pernah secara mendetail menjabarkan keseluruhan model dan alur akses sumber daya melalui jaringan kekuatan yang kompleks dan tumpang tindih. Bahkan para ahli pada awalnya tidak mengurangi properti demi hukum. Seperti halnya Locke yang melihat properti sebagai klaim moral terhadap hak yang muncul dari perpaduan antara buruh dan tanah yang kemudian dimasukkan dalam hukum untuk dilindungi oleh negara. Bagi Marx (1964, 1977) properti merupakan kesesuaian. Hukum yang diambil dari kombinasi antara buruh dan tanah atau sumber daya yang digunakan yang dialihkan pada institusi properti yang didukung oleh pemerintah sehingga properti tersebut dianggap sebagai pencurian. Lebih lanjut, para ahli properti memperkenalkan ide mengenai *forum shopping* di mana aktor dapat memilih arena hukum, adat istiadat, maupun peraturan yang akan menguntungkan tujuan mereka.

Aspek politis ekonomi dari konsep tersebut menjadi lebih jelas saat kita membagi tindakan sosial kedalam kontrol dan pemeliharaan akses. Kontrol akses adalah kemampuan untuk memediasi akses-akses lainnya. Kontrol akses merupakan tindakan pengecekan dan pengarahan, kekuatan atau fungsi untuk mengarahkan dan mengatur tindakan bebas (Rangan, 1997). Pemeliharaan akses membutuhkan perluasan sumber daya atau kekuatan untuk mempertahankan akses sumber daya tertentu tetap terbuka (Berry, 1993). Pemeliharaan dan kontrol saling melengkapi.

Cara berdasarkan hukum maupun mekanisme ilegal dapat digunakan secara langsung untuk mendapatkan keuntungan. Misalnya saja produk curian yang hanya akan memiliki nilai komersial jika pencurinya memiliki akses ke pasar. Contoh dari memiliki properti (hak untuk

mengambil keuntungan dari properti) tanpa akses (kemampuan untuk mengambil keuntungan) adalah memiliki tanah tanpa adanya akses terhadap buruh atau modal.

Meletakkan akses di dalam kerangka kerja politis ekonomis berarti menyediakan model teoritis bagi perubahan sosial. Hubungan dan perbedaan sosial muncul dari kerjasama dan konflik kepentingan dalam kejadian politis ekonomis tertentu. Adanya salingtergantungan beberapa mekanisme dengan kejadian politis-ekonomis, maka perlu penentuan mekanisme secara empiris. Oleh karena itu diperlukan analisa akses, yang merupakan proses untuk mengidentifikasi atau pemetaan mekanisme dimana akses didapatkan, dipertahankan, dan dikontrol. Dan karena pola akses terus berubah, maka hal ini harus dipahami sebagai proses. (Berry, 1993, Lund 1994., dan Peluso, 1996)

Dengan kerangka tersebut, maka analisa akses meliputi: 1) Mengidentifikasi dan memetakan aliran keuntungan tertentu dari kepentingan, 2) Mengidentifikasi mekanisme dimana aktor yang berbeda ikut serta dalam mendapatkan, mempertahankan, mengontrol aliran keuntungan dan distribusinya, serta 3) Analisa reaksi hubungan kekuatan yang mendasari mekanisme akses yang digunakan pada saat keuntungan diambil.

Analisa akses sumber daya, pertama kali membutuhkan identifikasi obyek yang diteliti—keuntungan tertentu yang datang dari sumber daya tertentu. Jika keuntungan tersebut sudah dikenali, kita dapat melakukan analisa mekanisme beragam yang aksesnya didapatkan, dipertahankan, maupun dikontrol oleh individu, kelompok, maupun institusi tertentu di dalam situasi politis dan budaya tertentu.

#### **1.4.2. MEKANISME AKSES**

Disini, kita memberikan serangkaian kategori dan contoh untuk membimbing usaha pemetaan mekanisme yang membentuk proses dan hubungan akses. Mekanisme akses tersebut dibagi menjadi dua kategori, yaitu akses legal dan ilegal.

#### 1.4.2.1. Akses Legal

Akses legal adalah kemampuan untuk mendapatkan keuntungan dari sumber daya tertentu yang memiliki kekuatan hukum resmi (Tawney, 1978; Nelson, 1986, 1995). Pemegang kebijakan pemerintah atau otoritas lokal dapat menyatakan persetujuan dengan melaksanakan mekanisme yang berhubungan untuk mengontrol akses. Orang yang tidak memiliki hak harus datang kepada pemegang hak untuk mendapatkan atau mempertahankan akses. Hal tersebut dilakukan dengan cara membayar atau menukar jasa jika mereka ingin mengambil keuntungan dari sumber daya yang dimaksudkan. Sehingga akses tersebut membentuk hubungan antar manusia yang berkaitan dengan manfaat atau keuntungan.

Akan tetapi sering sekali terdapat *ambigu* dalam hukum, adat-istiadat, maupun aturan. Sehingga saling berlawanan satu sama lain, dan mengalokasikan hak atas sumber daya yang sama kepada pihak yang berbeda. Misalnya, dalam jurnalnya, Pelluso mencotohkan kebijakan Menteri Kehutanan Thailand yang melarang orang bermukim di daerah hutan sebelah Utara, tetapi Menteri Perencanaan Tata Ruang menempatkan sekelompok orang di lokasi tersebut dan memberi fasilitas pendukung seperti sekolah dan pelayanan kesehatan (Vandergeest, 1996). Akses legal berpotensi juga untuk saling inheren.

Seringkali terjadi bahwa kebijakan yang dibuat oleh pemegang otoritas juga berjalan tidak seiring satu sama lain. Misalnya, sistem manajemen sumber daya terpadu, dimana batasan antara hak dan akses tidak jelas (Sundar, 2001; Bayiskar, 2001). Atas nama desentralisasi atau partisipasi, pendekatan manajemen gabungan ini menyatakan bahwa mereka ingin membuat masyarakat berpartisipasi dalam proses manajemen, akan tetapi gagal dalam mentransfer hak kehutanan kepada masyarakat, sehingga mempersulit agen pemerintah dalam mengalokasikan sumber daya (Shiva dkk, 1982; Ragan, 1997, 2000; Ribot, 1999).

Bukannya mendorong populasi memperoleh hak atas sumber daya, negara seringkali menempatkan orang lokal sebagai obyek dari mereka yang berhak. Hukum seringkali dibuat secara tertulis sehingga keputusan atau transfer kekuatan yang dibuat oleh eksekutif yang kemudian akan disetujui oleh presiden, menteri, atau pihak yang ditunjuk untuk mempertahankan ambiguitas tentang siapa sebenarnya yang memegang kekuasaan untuk

mengalokasikan hak untuk mengakses keuntungan tertentu. Secara teori, hukum tersebut memberikan kontrol akses kepada agen pemerintah dan membiarkan pengguna sumber daya pada posisi harus berinvestasi pada pemerintah untuk mempertahankan akses. Hal ini dinamakan “*means of transfer*/alasan transfer”, yang dianggap sebagai pemasalahan karena hanya merupakan keputusan yang diambil oleh pihak yang berwenang sehingga akan memungkinkan pengaturan atau pemberian hak yang tidak aman yang dapat diubah sewaktu-waktu oleh pembuat keputusan, tanpa memberikan “hak” pada penggunanya (Peluso, 1992b, Saberwal, 1996, Sivaramakhrisan, 1999, Ribot 1999)

Keambiguan juga memiliki peran yang penting dalam sistem legitimasi yang tumpang tindih, dimana banyak sekali ide mengenai hak dalam hukum, adat-istiadat, dan peraturan digunakan untuk membuat klaim. Akan tetapi, di dalam sistem formal dan informal dari pluralisme hukum, negara sering kali menjadi mediator, penilai, dan pemegang kekuasaan yang tertinggi. Meskipun demikian, di dalam pluralitas ini, beberapa aktor mungkin akan mampu meningkatkan keuntungan mereka sendiri dengan mempertahankan akses atau mendapatkan kontrol atas akses yang dimiliki oleh orang lain. Kesimpulannya, hak yang dijabarkan menurut hukum, adat-istiadat, maupun peraturan merupakan mekanisme yang menentukan siapa yang mengontrol dan siap yang mempertahankan akses.

#### **1.4.2.2. Akses Ilegal**

Akses ilegal merupakan cara pemanfaatan atau memperoleh keuntungan dengan cara yang tidak (secara social) diberi sanksi oleh negara dan masyarakat. Sebagai contoh adalah pencurian. Pencurian (biasanya menggunakan kekerasan atau penggunaan penipuan) juga dapat menjadi bentuk akses ilegal.

Akses dapat dikontrol secara ilegal melalui cara-cara tertentu, dan manusia dapat secara ilegal menjaga akses melalui pengolahan hubungan dengan atau menghadapi ancaman bagi mereka yang mengontrol akses. Petugas pemerintah—khususnya mereka yang berada di bagian militer atau polisi—mungkin secara ilegal menggunakan kekuatan posisi mereka untuk menjaga akses sumber daya pribadi mereka. Sementara tindakan mereka dapat dianggap sebagai tindakan

kriminal oleh penuntut lain yang membenarkan hak mereka melalui hukum, kebiasaan, atau aturan lainnya (Thompson, 1975a, 1975b, Hecht dan Cockburn, 1989; Peluso, 1992b, 1995).

### 1.4.3. MEKANISME STRUKTURAL DAN RELASIONAL AKSES

*Akses terhadap teknologi* menjembatani akses sumber daya dengan berbagai cara. Teknologi yang sederhana dalam pengontrolan akses akan menjaga beberapa orang menjauhi sumber daya tersebut dan hal ini menyimbolkan atau mengkomunikasikan niat untuk membatasi akses (Rose, 1994, Fortmann, 1995).

Teknologi juga dapat digunakan atau memfasilitasi kemampuan secara fisik untuk mencapai sumber daya. Misalnya, akses sumbu pompa, pompa, dan listrik dapat memberi keuntungan dan air bawah tanah yang dipompakan dalam jarak yang sangat jauh di bawah tanah. Contoh lainnya adalah jalan mengubah sejumlah orang dan jenis kendaraan untuk mencapai lokasi yang terpencil, serta merubah karakteristik akses secara fisik.

*Akses terhadap modal* biasanya dikaitkan dengan akses pada kekayaan dalam bentuk keuangan dan peralatan (termasuk teknologi) yang dapat diinvestasikan dalam bentuk layanan produksi, distribusi, mobilitas tenaga kerja, dan proses lainnya yang dihubungkan dengan perolehan keuntungan dari sesuatu atau manusia. Akses modal dapat digunakan untuk mengontrol akses ke sumber daya melalui pembelian hak.

*Akses terhadap pasar* adalah kemampuan untuk mengambil keuntungan dari sumber daya dalam beragam cara yang bergantung pada apakah pemiliknya *memiliki akses* terhadap pasar dibandingkan apakah mereka *memiliki hak* atasnya (Tawney, 1978, Ribot, 1998, 2000, de Janvry, dkk, 2001:5). Akses terhadap pasar dikontrol melalui banyak struktur dan proses (Harriss, 1984, Ribot, 1998). Hal ini mencakup akses terhadap modal (peralatan dan kredit), struktur monopsoni, praktek khusus dan bentuk kolusi diantara para pelaku pasar, atau dukungan kebijakan negara yang membatasi akuisisi ijin profesional dan biaya akses.

Pasar juga membentuk akses untuk mengambil keuntungan dalam skala yang berbeda dan dalam cara yang lebih tersembunyi dan tidak langsung. Nilai sumber daya mungkin bervariasi ketika

sumber daya dikomoditaskan atau ketika agen atau pedagang nasional atau internasional mulai mengambil sumber daya sebagai ganti hak kepemilikan. Contohnya, pohon kemiri tumbuh liar di hutan sekunder Kalimantan Barat tetapi jarang diklaim atau digunakan oleh penduduk lokal.

Tekanan pasar yang lebih luas atas pasokan, permintaan, dan pengaruh mereka pada harga juga membentuk distribusi keuntungan atas sesuatu. Faktor-faktor ini tidak selalu berada dalam kontrol pelaku. Ketika harga mempengaruhi bagaimana seorang individu dapat memperoleh keuntungan dan penjualan produknya atau melalui pendistribusian ulang akses, analisa akses harus meneliti keaslian harganya, apakah harga tersebut telah ditentukan atau ditetapkan oleh negara, ditetapkan secara individu, atau secara kolusif oleh para pedagang, atau diproduksi oleh bentuk pasokan yang saling terkait atau tuntutan (kebutuhan, pendapatan, kekayaan, dll).

*Akses terhadap tenaga kerja dan peluang tenaga kerja* menentukan siapa yang mendapat keuntungan dari sumber daya. Mereka yang mengontrol akses terhadap buruh dapat mengambil keuntungan dari sebuah sumber daya dalam tingkat apapun dimana buruh dibutuhkan. Kontrol atas peluang tenaga kerja atau buruh dapat digunakan untuk mengambil manfaat dari sumber daya karena mereka dapat menempatkan buruh demi kepentingan hubungan yang saling menguntungkan. Mereka dapat menggunakan kontrol tersebut untuk menawar upah yang lebih rendah saat peluang tersebut langka. Kelangkaan maupun kelebihan buruh dapat mempengaruhi porsi keuntungan sumber daya yang dinikmati oleh mereka yang mengontrol buruh, mereka yang mengontrol akses peluang buruh, dan mereka yang menginginkan untuk mempertahankan akses terhadap peluang tersebut.

Akses ini merupakan kemampuan untuk mempekerjakan seseorang dan mempertahankan akses ketenagakerjaan dengan orang lain. Walaupun seseorang tidak memiliki akses pada sumber daya seperti hak properti atau tidak memiliki modal untuk membeli teknologi maupun turut serta dalam transaksi perdagangan mereka masih dapat memperoleh akses sumber daya dengan memasuki sebuah hubungan kerja dengan pengontrol akses sumber daya, pemegang ijin, dan mekanisme akses yang berbasis pasar lainnya. Pekerja harus berinvestasi dalam hubungan sosial pemilik sumber daya untuk mempertahankan akses peluang tenaga kerja dan akses sumber daya

itu sendiri. Keuntungan yang didapatkan dari pengeksploitasian sumber daya ini adalah bayaran kas tenaga kerja atau bonus.

Mereka yang mengontrol akses fisik dari sumber daya dapat mempengaruhi siapa yang harus bekerja dalam ekstraksi atau produksi. Akan tetapi mereka yang memegang hak akses fisik tersebut harus menawarkan bagian keuntungan untuk menarik orang yang mempekerjakan tenaga kerja. Jika tenaga kerja sedikit, beberapa sumber daya tidak akan diekstraksi walaupun pengontrol langsung menginginkan untuk menyediakan peluang tenaga kerja. Jika kondisi ini berubah, maka distribusi sumber daya antara mereka yang mengontrol akses dan mereka yang mencari atau mempertahankan akses tenaga kerja juga akan berubah.

Kontrol terhadap akses pasar dapat mempengaruhi kontrol peluang tenaga kerja dan juga distribusi keuntungan. Mereka yang mengontrol pasar dapat mengalokasikan tenaga kerja dan menjual peluang. Kontrol terhadap kredit juga mempengaruhi kontrol tenaga kerja dan distribusi keuntungan dari sumber daya. Pada saat orang yang mempekerjakan tenaga kerja membutuhkan kredit untuk membeli bahan baku dari hutan atau modal, maka pemberi pinjaman dapat mengontrol baik pasokan tenaga kerja maupun peluang tenaga kerja.

*Akses terhadap pengetahuan* penting dalam menentukan siapa yang mendapatkan keuntungan dan sumber daya. Termasuk di dalamnya adalah kepercayaan, kontrol ideologis, dan praktek-praktek yang tidak penting, serta sistem arti yang dinegosiasikan. Akses ini juga memenuhi tujuan sosial, politis, dan ritual yang mencerminkan hubungan, hubungan kekuasaan, atau harmoni ritual. Akses sumber daya ini dibentuk dengan kekuatan untuk menghasilkan kategori pengetahuan (Fouchult, 978b).

Demikian juga, status ahli yang didapatkan melalui akses terhadap informasi tertentu, pendidikan yang lebih tinggi, dan pelatihan atau magang khusus atau bahkan dari kemampuan untuk mendapatkan status tersebut (misalnya gelar) dapat memberikan akses khusus bagi seseorang pada peluang tenaga kerja, keanggotaan kelompok atau jaringan, atau akses khusus dari sumber daya. Status ahli tersebut juga memberikan otoritas yang memungkinkan individu untuk memanipulasi kepercayaan orang lain maupun kategori akses sumber daya dan menggunakannya.

Tulisan ilmiah dapat menghubungkan aktivitas manusia dengan perubahan ekologis yang sering digunakan oleh negara untuk mengontrol sumber daya. Kontrol atas pengetahuan dan informasi memiliki keuntungan langsung untuk mempertahankan akses yang dimiliki atas peluang tenaga kerja maupun akses pendapatan saat mereka memiliki keahlian atau pengetahuan khusus yang diinginkan.

*Akses terhadap kewenangan* membentuk kemampuan individu untuk mengambil keuntungan dari sumber daya karena hukum itu sendiri juga turut membentuk adanya akses terhadap sumber daya, modal, pasar, dan tenaga kerja. Akses khusus yang dimiliki individu atau institusi dengan kewenangan untuk membuat dan menerapkan hukum dapat sangat mempengaruhi mereka yang mengambil keuntungan dari sumber daya. Mobilisasi akses ini dapat dilakukan melalui saluran legal seperti saat membuat surat perijinan atau pelobian melalui saluran resmi.

Baik akses legal maupun ilegal pada negara atau pihak berwenang lainnya cenderung selektif melalui serangkaian garis ekonomi dan sosial. Hal ini mungkin berarti bahwa mereka yang tidak memiliki uang tidak mungkin mampu membayar biaya komunikasi dengan agen pemerintah atau petugas pemerintah.

Kewenangan hukum, adat, dan peraturan juga dapat melengkapinya maupun bertentangan pada saat kita memiliki yurisdiksi kewenangan yang tumpang tindih sehingga individu dapat mengambil keuntungan dari identitas sosial yang berbeda untuk mendapatkan atau menambah sumber daya dengan menggunakan ide legitimasi atau akses kewenangan yang berbeda pula.

Akses kewenangan ini merupakan hal yang penting dalam jaringan kekuasaan yang memungkinkan manusia untuk mengambil keuntungan dari sesuatu. Dampaknya, pihak yang berwenang mungkin memiliki bentuk langsung maupun tidak langsung dari kontrol akses dimana berbagai mekanisme akses tersusun di tangan seseorang atau institusi.

*Akses melalui identitas sosial* juga penting dalam distribusi keuntungan. Akses seringkali dibentuk oleh identitas sosial atau keanggotaan dari komunitas atau kelompok tertentu yang

dikelompokkan menurut umur, gender, etnik, agama, status, profesi, tempat lahir, pendidikan yang sama, dan hal-hal lainnya yang membentuk identitas sosial.

*Akses melalui negosiasi hubungan sosial lainnya* dari persahabatan, kepercayaan, distribusi kelompok, dukungan, dan kesalingtergantungan dan kewajiban membentuk serangkaian penting di dalam jaringan akses. Seperti juga identitas, hubungan sosial juga penting

Sara Berry (1989, 1993) memiliki pendapat bahwa investasi dalam hubungan sosial dapat membuat kita memperoleh akses sumber daya karena akses sumber daya ini juga bergantung pada kemampuan untuk bernegosiasi dengan sukses. Di sini ditekankan pentingnya pertumbuhan hubungan yang berbasis ekonomi sebagai cara untuk mengenali apakah kita termasuk atau tidak termasuk jenis keuntungan tertentu

Perubahan keadaan politis-ekonomis dapat membuat beberapa akses menjadi tidak berlaku lagi dengan terciptanya jenis hubungan sosial yang baru yang harus ditumbuh kembangkan untuk mendapatkan, mempertahankan, atau mengontrol akses terhadap sumber daya. Perubahan dari tingkat lokal menjadi tingkat nasional dari manajemen sumber daya, dapat memunculkan terciptanya hubungan baru dengan manager sumber daya lokal yang ditunjuk secara nasional. Atau juga, terciptanya manajemen birokrasi baru yang dihasilkan, beberapa orang dapat mencoba untuk membuat saudaranya atau tetangganya mendapatkan lapangan kerja dalam koloni tersebut dengan tujuan untuk memfasilitasi koneksi dalam cara yang baru (Berry, 1993)

Kesimpulannya, semua mekanisme akses yang telah kita diskusikan di atas merupakan bentuk dan hubungan sosial. Pemahaman berbagai cara mengenai bagaimana hal tersebut bekerja merupakan kunci utama untuk memahami kompleksitas akses sumber daya

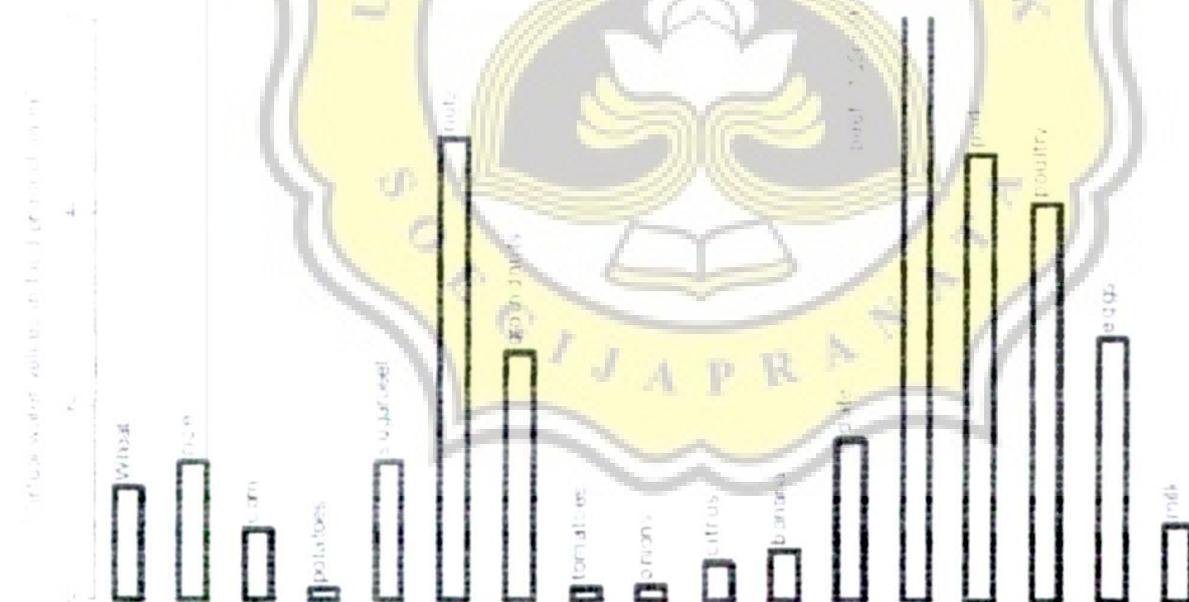
## **1.5. KERANGKA PIKIR DAN HIPOTESIS**

Penulis percaya bahwa salah satu pendekatan yang efektif adalah perubahan perilaku khususnya perilaku masyarakat perkotaan bagaimana perubahan perilaku masyarakat perkotaan terhadap air akan memberikan dampak yang positif terhadap keberlanjutan sumber daya air perkotaan. Rijsberman (2004), misalnya secara gamblang menunjukkan bahwa sebenarnya untuk kebutuhan

dasar manusia jumlah air yang diperlukan sangatlah kecil dibandingkan dengan kebutuhan lain orang perkotaan

Orang miskin yang tidak memiliki mesin cuci, mobil yang perlu dicuci dan kebun yang perlu disiram hanya memerlukan 20 sampai 50 liter per orang per hari. Orang di Eropa misalnya memerlukan 200 liter per orang per hari, sementara orang Amerika Serikat memerlukan 400 liter. Orang-orang ini memerlukan tambahan ribuan liter per hari untuk memenuhi kebutuhan mereka akan makanan. Jumlah air yang diperlukan untuk kebutuhan yang terakhir ini sangat tergantung pada pola makan dan gaya hidup mereka. Pola makan orang Amerika membutuhkan 5,4 meter kubik air, sementara untuk mendapatkan nilai nutrisi yang sama bagi mereka yang vegetarian hanya memerlukan air sebanyak 2,6 meter kubik per hari. Gambar 3 menunjukkan air yang diperlukan untuk memproduksi jenis makanan tertentu dengan dasar produksi California. Pola makan dan gaya hidup orang Eropa dan Amerika seperti itulah yang menjadi trend pada banyak masyarakat perkotaan di berbagai belahan dunia, termasuk Indonesia.

**Gambar 3 Nilai Virtual Air untuk Berbagai Macam Produk Makanan dengan Standar Produksi California**



Sumber: Renault (2002)

Secara lebih spesifik lagi pendekatan perilaku yang akan dilakukan dalam penelitian ini adalah perubahan perilaku melalui pendidikan khususnya pendidikan untuk generasi usia sekolah melalui media film. Media film selain terbukti dapat memberikan impresi lebih dalam dibandingkan dengan media pendidikan konvensional. Juga dengan melibatkan *target audience* dalam proses pembuatan film akan membuat impresi yang diperoleh menjadi lebih mendalam dan berkesan.

Studi pendahuluan terhadap mahasiswa peserta mata kuliah Ekonomi Sumber Daya Manusia dan Lingkungan di Fakultas Ekonomi Universitas Katolik Soegijapranata Semarang yang dilakukan selama beberapa tahun terakhir dimana salah satu anggota tim peneliti mengampu mata kuliah tersebut menunjukkan bahwa media film jauh lebih efektif dibandingkan dengan pola pembelajaran konvensional baik melalui ceramah maupun diskusi atau presentasi mahasiswa. Film *Crash 2030* yang menceritakan tentang bencana yang terjadi pada tahun 2030 ternyata sangat efektif untuk memberikan gambaran dampak pola perilaku manusia saat ini yang tidak ramah lingkungan.

Pendekatan partisipatoris, seperti melibatkan *target audience* dalam pembuatan film pendidikan tentang keberlanjutan sumber daya air perkotaan, diduga seperti hasil dari studi pendahuluan dan studi literatur akan lebih efektif dibandingkan pendekatan yang tidak partisipatoris apalagi jika warna film yang dibuat sangat bernuansa lokal seperti masalah yang diangkat menjadi tema film, aktor-aktor lokal dan bahasa dengan warna lokal yang kuat baik dialek maupun jenis bahasanya seperti bahasa gaul yang dipergunakan oleh *target audience* dalam hal ini anak usia sekolah.

Efektivitas partisipasi petaruh dalam bidang legislasi dan regulasi kualitas air misalnya ditunjukkan oleh Van dan Kisgyorgy (1998) dan Vantanen dan Marttunen (2005), pengaruh partisipasi pada pengelolaan daerah tangkapan air (Erreson, 2006) dan kaitannya dengan *livelihoods* masyarakat perdesaan ditunjukkan oleh Reddy, dkk. (2004), dan dengan manajemen informasi ditunjukkan oleh Timmerman (2005). Saat ini aplikasi pendekatan partisipatoris dalam pendidikan keberlanjutan sumber daya air perkotaan belum digarap meskipun referensi tersebut di atas menunjukkan bahwa pendekatan partisipasi terbukti efektif dalam pengelolaan sumber daya air.

*Target audience* pendidikan sumber daya air perkotaan yang berkelanjutan sebenarnya bisa sangat beragam, seperti pembuat kebijakan, penyedia air bersih baik komunitas, swasta maupun pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat dan Organisasi Komunitas (CBO), kelompok ahli baik profesional maupun dari kalangan akademisi, maupun masyarakat secara umum; yang semuanya merupakan para petaruh saat ini (*present stakeholders*) ataupun petaruh yang akan berperan besar di masa datang seperti anak usia sekolah yang menjadi target penelitian yang diusulkan ini. *Target audience* di luar anak sekolah dapat menjadi topik penelitian selanjutnya sehingga diharapkan dapat ditemukan penyelesaian masalah keberlanjutan sumber daya air yang komprehensif

Berangkat dari beberapa pendekatan konvensional yang telah dilakukan, dengan pendekatan teknologi, mekanisme pasar, dan legislasi, yang ternyata tidak efektif untuk meliterasikan anak tentang air, maka pembuatan film partisipatif diduga akan mampu meningkatkan tingkat water literacy pada anak usia sekolah

Media selain film dapat juga menjadi topik penelitian selanjutnya seperti media *game* yang saat ini melanda dan menjadi trend di kalangan anak usia sekolah, komik atau media pendidikan konvensional lainnya

## **1.6. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan penelitian ini adalah untuk melihat efektifitas pembuatan film partisipatif pada persepsi anak tentang akses terhadap air. Terobosan baru yang diharapkan dihasilkan dari penelitian ini adalah pengembangan metodologi pembelajaran lingkungan pada umumnya dan sumber daya air pada khususnya untuk anak-anak SLTP

Selama ini pembelajaran lingkungan dan sumber daya air dilakukan secara klasikal. Melalui penelitian ini diharapkan, bukan saja pembelajaran alternatif ini dapat dibuktikan keefektifannya tetapi juga bahwa metode pembelajaran ini dapat didiseminasikan kepada *stakeholders* pendidikan secara lebih luas, seperti pengambil kebijakan pendidikan baik di pemerintahan maupun di lembaga-lembaga pendidikan

Jika efektivitas pembelajaran ini terbukti maka bukan hanya pemahaman kognitif saja yang dapat dicapai melalui proses pembelajaran ini tetapi juga perubahan perilaku nyata yang akan membawa kondisi lingkungan yang lebih baik di sekitar lokasi siswa dan pada akhirnya diharapkan mampu mencegah kerusakan lingkungan lebih jauh lagi di Indonesia.

