



KEBIJAKAN SOSIAL UNTUK MENGATASI KRISIS AIR BERSIH

Sri Nurhayati Qodriyatun*)

Abstrak

Musim kemarau panjang mengakibatkan bencana kekeringan di berbagai wilayah di Indonesia. Banyak masyarakat yang mulai mengalami krisis air bersih. Sebagai bagian dari barang publik (public goods) yang ketersediaannya bagi seluruh rakyat Indonesia dijamin oleh negara, pemerintah perlu melakukan intervensi dalam rangka menghindari persaingan terbuka dan langsung terhadap jenis barang ini. Hal ini dilakukan dalam rangka melindungi kalangan masyarakat rentan dan termarginalkan dalam mengakses pelayanan penyediaan air bersih. Intervensi pemerintah yang dimaksud salah satunya berupa serangkaian kebijakan sosial yang memandang air bukan sebagai komoditas atau barang yang diperdagangkan tetapi sebagai barang publik yang merupakan hak dasar masyarakat yang harus dipenuhi.

Pendahuluan

Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) melansir selama musim kemarau tahun ini sedikitnya 86 kabupaten/kota di 20 provinsi di Indonesia masih dilanda kekeringan. Dampak yang paling terasa dari kekeringan adalah krisis air bersih, seperti yang dialami 39.979 orang atau 4.325 keluarga di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Menurut Kepala Badan Penggulangan Bencana Daerah (BPBD) NTT masyarakat yang mengalami krisis air bersih diperkirakan akan bertambah hingga akhir November 2014. Hal serupa juga terjadi di Temanggung, di mana sebanyak 56 dusun dalam 19 desa yang tersebar di 9 kecamatan mengalami krisis air bersih.

Krisis air bersih mengakibatkan masyarakat harus mengeluarkan biaya ekstra dalam memenuhi kebutuhan dasar tersebut. Kasus di Kecamatan Ma'rang dan Mandalle, Kabupaten Pangkajene, Provinsi Sulawesi Selatan misalnya, masyarakat harus membeli air Rp2.500 per jerigen untuk memenuhi kebutuhan air bersih sehari-hari. Di Jawa Timur, Pemerintah Daerah Kabupaten Malang menyatakan keadaan tanggap darurat kekeringan hingga 31 Oktober karena masyarakat di wilayahnya sudah mengalami kesulitan untuk mendapatkan air bersih.

Krisis air bersih tidak hanya menimbulkan biaya ekstra bagi masyarakat

*) Peneliti Madya Kebijakan Lingkungan pada Bidang Kesejahteraan Sosial, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Setjen DPR RI, E-mail: qodri96@yahoo.com



tetapi juga mengancam kesehatan masyarakat. Menurut penelitian WHO, krisis air menimbulkan penyakit antara lain kolera, hepatitis, *polymearitis*, tipus, *disentrin trachoma*, *scabies*, malaria, *yellow fever*, dan penyakit cacangan. Di Indonesia penyakit yang sering muncul saat terjadi krisis air bersih diantaranya adalah diare, tipus, polio, dan cacangan.

Dengan pentingnya peran air dalam berbagai sisi kehidupan manusia, Konvensi PBB tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya pada tahun 2002, mengakui hak atas air termasuk di dalamnya, kebebasan untuk mengelola akses atas air. Dengan demikian, kedua hak ini secara tegas dikategorikan sebagai hak asasi manusia. Pemenuhan elemen hak atas air ini dilakukan dalam rangka menjaga martabat, kehidupan, dan kesehatan manusia. Indonesia sendiri telah meratifikasi Konvensi tersebut dengan UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya). Sesuai dengan komentar umum PBB No. 15 Tahun 2002 maka Pemerintah Indonesia berkewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas air seluruh masyarakat. Lebih lanjut UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air khususnya Pasal 5 juga menyatakan bahwa “*negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif*”.

Ketentuan ini mewajibkan negara menyelenggarakan berbagai upaya untuk menjamin ketersediaan air bagi setiap orang yang tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, termasuk di dalamnya menjamin akses setiap orang ke sumber air untuk mendapatkan air. Lalu, mengapa krisis air bersih masih terjadi setiap tahun?

Akses Air Bersih

Terbatasnya ketersediaan air bersih menjadi salah satu masalah yang dihadapi dalam penyediaan air bersih di Indonesia. Berdasarkan laporan MDGs 2010 yang diterbitkan Bappenas, target jumlah rumah tangga yang memiliki akses terhadap air bersih secara layak adalah 68,87% pada tahun 2015. Namun demikian, berdasarkan beberapa laporan, perkembangannya masih

jauh di bawah target yang ditetapkan. Laporan MDGs 2010 tersebut misalnya, menyatakan akses air bersih di daerah perkotaan mencapai 49,82% sementara di perdesaan 45,72%. Laporan Unicef, WHO pada tahun 2010 tentang *Progress on Drinking Water and Sanitation* menyatakan akses air bersih melalui air perpipaan baru sekitar 23% sedangkan dari sumber air terlindungi sekitar 57%. Ke depan, tantangan ini akan semakin besar seiring dengan terus meningkatnya tingkat pencemaran sumber air baku dan kerusakan lingkungan, kondisi yang berdampak negatif terhadap ketersediaan air bersih.

Data di atas menegaskan bahwa akses masyarakat Indonesia terhadap air bersih masih rendah yang ditunjukkan dari rendahnya akses masyarakat Indonesia terhadap air perpipaan yang disediakan oleh PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum). Air perpipaan dipandang sebagai air yang memiliki kualitas yang dapat diandalkan dan lebih sehat dibandingkan dengan sumber lainnya. Akan tetapi, kebijakan penyediaan air bersih di Indonesia selama ini dilakukan lebih menggunakan pendekatan pasar sehingga berdampak negatif bagi masyarakat miskin yang tidak mampu menjangkau pelayanan air bersih yang telah disediakan. PDAM selaku perusahaan negara yang bertanggung jawab memberikan pelayanan air bersih hanya memberikan pelayanan pada masyarakat perkotaan dan belum menjangkau seluruh lapisan masyarakat.

Untuk masyarakat yang tidak dialiri air PDAM, pemerintah menginisiasi program PAMSIMAS (Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis Masyarakat) yang dilakukan sejak tahun 2008. Namun demikian, program tersebut tidak berjalan lancar dan belum menyentuh seluruh desa yang membutuhkan. Dengan demikian, kiranya patut dipertanyakan sejauh mana Pemerintah Indonesia memenuhi kewajibannya terhadap pemenuhan hak atas air bersih bagi seluruh rakyatnya sebagaimana diamanatkan UU No. 11/2005 dan UU No. 7/2004.

Perlunya Intervensi Negara dalam Penyediaan Air Bersih

Banyak kalangan meyakini bahwa air merupakan *public goods*, yaitu barang yang *non-rival* yang dicirikan apabila barang tersebut dikonsumsi oleh seseorang maka tidak akan mengurangi kesempatan

orang lain untuk ikut mengkonsumsinya. Sebagai *public goods* air juga memiliki sifat *non-excludable*, yakni siapa pun berhak mengkonsumsinya. Bagaimana pun dalam prakteknya pemanfaatan air menimbulkan potensi permasalahan biaya sosial yang besar bagi masyarakat. *Pertama*, air sebagai *public goods* tidak dapat mencegah penggunaannya secara bersama-sama dan dikonsumsi secara berlebihan. *Kedua*, adanya kecenderungan masyarakat memanfaatkan badan air sebagai tempat pembuangan limbah/sampah yang murah sehingga menimbulkan pencemaran air sehingga penyediaan air baku untuk diolah menjadi air bersih berkualitas rendah. Di sisi lain, kerusakan hutan pada hulu Daerah Aliran Sungai (DAS) juga semakin meningkat.

Potensi permasalahan tersebut terjadi secara bersamaan. Hal ini dapat merusak alam dan siklus hidrologi yang berpengaruh terhadap penyediaan air bersih. Akibatnya terjadi penurunan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas sumber-sumber air yang layak sebagai sumber air baku dalam penyediaan air bersih dan sumber air yang dikonsumsi langsung oleh masyarakat. Permasalahan lain terkait dengan eksternalitas negatif yang harus ditanggung masyarakat. Di sinilah diperlukannya intervensi negara agar tidak terjadi persaingan terbuka dan langsung yang akan menghadapi kekuatan-kekuatan yang tidak seimbang.

Kebijakan Penyediaan Air Bersih dalam Kebijakan Sosial

Krisis air bersih membutuhkan kebijakan sosial untuk mengatasinya. Kebijakan sosial sebagai salah satu bentuk dari kebijakan publik, merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak. Bessant, Watts, Dalton dan Smith menyatakan bahwa "*Social policy refers to what governments do when they attempt to improve the quality of people's live by providing a range of income support, community services and support program*". Sementara itu, Edi Suharto menegaskan bahwa kebijakan sosial memiliki fungsi preventif (pencegahan), kuratif (penyembuhan), dan pengembangan (*development*). Oleh karenanya kebijakan sosial didesain secara kolektif oleh pemerintah untuk mencegah terjadinya masalah sosial (fungsi preventif), mengatasi masalah sosial (fungsi kuratif)

dan mempromosikan kesejahteraan (fungsi pengembangan) sebagai wujud kewajiban negara (*state obligation*) dalam memenuhi hak-hak sosial warganya.

Jika negara mengakui hak atas air bagi masyarakat maka negara harus menjadi pihak yang mengintervensi penyediaan air bersih. Menurut Oskar Mungksa, indikator terpenuhinya hak atas air oleh negara jika mampu memenuhi: (1) ketersediaan, maksudnya suplai air untuk setiap orang harus mencukupi dan berkelanjutan untuk kebutuhan individu dan rumah tangganya; (2) kualitas, maksudnya air untuk setiap orang atau rumah tangga harus aman, bebas dari organism mikro, unsur kimia dan radiologi yang berbahaya yang mengancam kesehatan manusia; (3) mudah diakses, maksudnya air dan fasilitas air dan pelayanannya harus dapat diakses oleh setiap orang tanpa diskriminasi. Kemudahan akses terhadap air ditandai dengan: (a) mudah diakses secara fisik, maksudnya air dan fasilitas air serta pelayanannya harus dapat dijangkau secara fisik bagi seluruh golongan yang ada di dalam suatu polulasi; (b) terjangkau secara ekonomi, maksudnya air dan fasilitas air serta pelayanannya harus terjangkau penghasilan kebanyakan masyarakat; (c) non-diskriminasi, maksudnya air dan fasilitas air serta pelayanannya harus dapat diakses oleh semua, termasuk kelompok rentan atau marjinal, dalam hukum maupun dalam kenyataan lapangan tanpa diskriminasi; dan (d) akses informasi, maksudnya akses atas air juga termasuk hak untuk mencari, menerima dan bagian dari informasi sehubungan dengan air.

Mengacu pendapat Oscar tersebut maka penghormatan akan hak atas air dapat dilakukan dengan tidak lagi memandang air sebagai komoditas tetapi sebaliknya sebagai unsur penunjang kehidupan yang fundamental sehingga penyediaan air adalah mutlak harus dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan penyediaan air bersih harus mempunyai visi panjang yang terintegrasi dalam penyediaan dan pengelolaan air. Adapun upaya yang dapat dilakukan adalah dengan memperbaiki kinerja PDAM selaku perusahaan daerah yang bertanggung jawab memberikan pelayanan air bersih di daerah perkotaan dan meningkatkan program PAMSIMAS dalam memberikan pelayanan air bersih di pedesaan.

Perbaikan kinerja PDAM dilakukan

dengan restrukturisasi kelembagaan PDAM dari perusahaan daerah menjadi Badan Layanan Umum (BLU) atau Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). BLU/BLUD merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau Unit Kerja pada SKPD di lingkungan pemerintah daerah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan air minum yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Ada beberapa PDAM yang sudah menjadi BLU/BLUD dan berhasil memberikan pelayanan air bersih kepada masyarakat dengan baik, seperti BLUD SPAM Tirta Mon Mata (Kabupaten Aceh Jaya), dan UPTD Kabupaten Musirawas, dan BLU SPAM Kabupaten Gorontalo.

Sedangkan peningkatan program PAMSIMAS dilakukan dengan meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam program PAMSIMAS. Peningkatan partisipasi masyarakat desa dapat dilakukan melalui program pemberdayaan masyarakat. Program pemberdayaan masyarakat akan memunculkan kesadaran masyarakat akan arti pentingnya air bagi kesehatan. Munculnya kesadaran tersebut akan mendorong masyarakat desa untuk berpartisipasi aktif dalam program PAMSIMAS.

Penutup

Air adalah kebutuhan utama bagi manusia dalam kehidupannya. Oleh karenanya, Pemerintah Indonesia berkewajiban secara mutlak untuk melakukan intervensi terhadap kebijakan penyediaan air bersih bagi masyarakat. Dengan demikian, kebijakan penyediaan air bersih yang selama ini dilakukan dengan berorientasi pada pasar dan menempatkan air sebagai barang ekonomi dapat terus dikurangi. Hal ini menjadi semakin penting seiring dengan belum terlayannya seluruh lapisan masyarakat oleh PDAM dan program PAMSIMAS.

Intervensi pemerintah dalam kebijakan penyediaan air bersih dapat dilakukan dengan mengubah pendekatan dalam penyediaan air bersih dari pendekatan ekonomi menjadi pendekatan sosial, karena mendasarnya peran air bagi manusia. Upaya mengubah PDAM menjadi BLU/BLUD dan meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam program PAMSIMAS melalui

pemberdayaan masyarakat menjadi salah satu langkah penting dalam hal ini. Untuk melakukan segala upaya tersebut dibutuhkan komitmen yang kuat dari pemerintah dan visi ke depan dalam pembangunan penyediaan air bersih untuk masyarakat. Selain itu, tentunya partisipasi masyarakat untuk mendukung upaya pemerintah juga diperlukan.

Referensi

- Bessant, Judith, Rob Watts, Tony Dalton, dan Paul Smith (2006), *Taking Policy: How Social Policy in Made*, Crows Nest: Allen and Unwin, p. 4
- Budiman Candra, 2007, *Pengantar Kesehatan Lingkungan*, Editor: Palupi Widyastuti, Jakarta: Penerbit Buku Kedokteran EGC.
- Oswar Mungkasa, "Air Sebagai Hak Asasi Manusia", *PERCIK*, Edisi III, tahun 2010.
- Edi Suharto, 2005, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta.
- Darwin Fatir, "BNPB: 86 kabupaten/kota dilanda kekeringan", Rabu, 15 Oktober 2014, 16:13 WIB, di <http://www.antaranews.com/berita/458794/bnpb-86-kabupatenkota-dilanda-kekeringan>, diakses 24 Oktober 2014.
- BPPSPAM (2014), *Kinerja PDAM 2013 Wilayah II Pulau Jawa*, Jakarta: Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, Kementerian Pekerjaan Umum.
- "Best Practise Indonesia - Pamsimas", di <http://new.pamsimas.org/data/buku/Best%20Practices%20Indonesia.pdf>, diakses 29 Oktober 2014.
- "170 Desa di NTT Krisis Air Bersih", Minggu, 21 September 2014, di <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/14/09/21/nc8lcf-170-desa-di-ntt-krisis-air-bersih>, diakses 27 Oktober 2014.
- "Menipis, Dana Penedropan Air", *Media Indonesia*, Jumat 24 Oktober 2014, hlm. 12.