

# Privatisasi Air Bukan Obat Mujarab

**Ciptaningrat Larastiti**

Peneliti Samadhya Institute, Yogyakarta

✉ [ciptahningrat@gmail.com](mailto:ciptahningrat@gmail.com)

**SARAN PENULISAN PUSTAKA:** LARASTITI, C. 2017. “*Privatisasi Air Bukan Obat Mujarab.*”  
Ulasan buku *Privatizing Water: Governance Failure and the World’s Water Urban Crisis* karya  
Karen Bakker. *Wacana* 35: 201–215.

© 2017 PENULIS. Diterbitkan oleh INSISTPress (anggota Indonesian Society for Social  
Transformation [INSIST]). Tulisan ini disebarluaskan di bawah lisensi Creative Commons  
Atribusi 4.0 Internasional (CC BY 4.0).



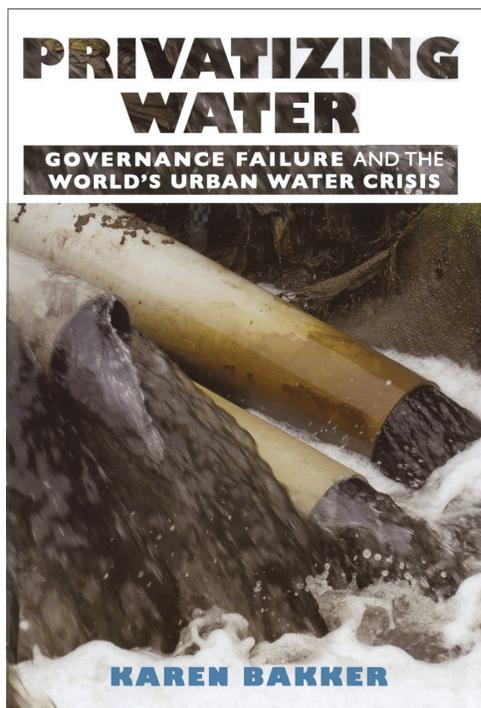
**JUDUL**  
*Privatizing Water:  
 Governance Failure and  
 the World's Water Urban  
 Crisis*

**PENULIS**  
 Karen Bakker

**WAKTU TERBIT**  
 Pertama, 2010

**JUMLAH HALAMAN**  
 xvi + 303 Halaman

**PENERBIT**  
 Cornell University Press



1. Buku ini diulas secara khusus dalam rubrik “Debates and Development” *International Journal of Urban Regional Research* 39 (5) yang memuat enam tulisan masing-masing oleh Bharat Punjabi, Vinay Gidwani, Alana Boland, Farhana Sultana, Roger Keil, dan Karen Bakker sendiri. Keenam timbangan sarjana atas buku Bakker ini menjadi bahan resensi ini.

2. Bahkan, sedari awal, dalam catatan kecil tentang pemaknaannya atas terminologi “privatitasi”, Bakker menilai penggunaan istilah “privatisasi” umumnya gagal merangkum sengkaret persoalan air perkoataan (xv–xvi).

Membaca *Privatizing Water: Governance Failure and the World's Water Urban Crisis* karya Karen Bakker, kita dituntun untuk menelesuri sengkaret tata pengurusan air dan diskursus seputarnya. Bagi pembaca Indonesia, buku ini menyuguhkan signifikansi privatisasi sumberdaya air di Indonesia dengan studi kasusnya tentang tapak sejarah tata pengurusan air di Jakarta. Bagi pemerhati tata pengurusan air dan teori seputarnya, elaborasi Bakker ini membukakan gambaran besar perdebatan ekologi politik tentang pengurusan air di dunia.<sup>1</sup>

Rentang bahasan buku ini bisa dibilang bernapas panjang dengan mengelaborasi perdebatan seputar privatisasi (dan alternatif) pengurusan air secara menyejarah dalam bingkai krisis air, pembangunan, dan urbanisasi. Kita juga diajak melacak sejarah paradigma yang menuntun beroperasinya sistem penyediaan (privatisasi) air hingga hari ini. Dari elaborasi itu, dengan disokong data-data empiris pengurusan air dari berbagai belahan dunia, Bakker menyimpulkan bahwa perdebatan seputar privatisasi air yang berkuat pada konsep publik lawan privat terbukti tidak memadai.<sup>2</sup> Di sisi lain, napas gerakan anti-privatisasi air seyogyanya tidak serta merta mempertentangkan “air sebagai komoditas” lawan “air sebagai hak asasi manusia”.

Guna menyusun elaborasinya, Bakker membagi bukunya menjadi dua babak. Babak *pertama* berisi kritik atas perdebatan seputar privatisasi air yang cenderung mendikotomikan peran negara (bagi penentang privatisasi) dan peran swasta (bagi pendukung privatisasi). Padahal, apa yang disebut privat dan publik tidak bisa dilekatkan semata-mata pada aktor swasta dan negara. Bakker mencoba melampaui perdebatan tersebut dengan menawarkan analisis tentang tata pengurusan (*governance*)<sup>3</sup> yang dimaknai sebagai “praktik koordinasi dan pengambilan keputusan antara berbagai aktor yang senantiasa diubah oleh budaya politik dan kekuasaan” (hal. 8). Tata pengurusan air, terutama di negara berkembang, senantiasa melibatkan peran negara, swasta, dan masyarakat (*community*) yang mana ketiganya saling terhubung. Karut-marut sistem penyediaan air (krisis air) di perkotaan dinilai Bakker sebagai kegagalan tata pengurusan (*governance failure*) yang di dalamnya mengandung kegagalan negara (*state failure*) dan kegagalan pasar (*market failure*).

Sementara pada babak *kedua*, Bakker melancarkan serangkaian kritik terhadap gerakan antiprivatisasi yang cenderung mendorong pemenuhan air oleh negara sebagai solusi. Kritik ini dilontarkan Bakker dengan menunjukkan keterbatasan advokasi yang dilandasi pemahaman bahwa air merupakan wujud material kewarganegaraan. Kecenderungan ini sering terjebak pada pemaknaan air sebagai hak asasi manusia yang kental akan nilai individualistis (misalnya pemenuhan kebutuhan konsumsi air minum) alih-alih fungsi ekologis yang lebih luas. Bagi Bakker, pendekatan hak asasi manusia dalam tata pengurusan air hanyalah strategi semata, hakikatnya harus berbicara hak-hak sosial.

Keseluruhan argumen dan analisis yang disusun Bakker menemui relevansinya pada pemenuhan kebutuhan air sehari-hari rakyat Indonesia. Walau belum dialihbahasakan ke bahasa Indonesia, buku ini cukup penting untuk dibaca pegiat gerakan sosial di Indonesia, guna merefleksikan apakah privatisasi merupakan obat mujarab pemenuhan kebutuhan air? Strategi apa yang pas untuk menentang komodifikasi sumberdaya air, apakah cukup dengan pengakuan hak asasi manusia atau perlu melampaui itu?

Ulasan buku ini ditulis dalam tiga bagian. Bagian *pertama* menuturkan krisis air sebagai pintu masuk privatisasi air. Bagian *kedua* mengurai keterbatasan gerakan antiprivatisasi air yang berbasis hak asasi manusia. Bagian *terakhir* mengemukakan tawaran Bakker mengenai pendekatan ekologi politik untuk membaca tata pengurusan air dengan menekankan konsep akses dan eksklusivitas.

3. Terima kasih kepada Noer Fauzi Rachman yang telah memberi masukan penerjemahan “*governance*” menjadi “tata pengurusan”, alih-alih tata kelola. Istilah ini juga muncul dalam Sangkoyo (1998) di mana pengurusan digunakan untuk menggambarkan konsep tandingan atas konsep pemerintahan. Konteks pemerintahan lebih dekat pada kuasa negara sebagai satu-satunya pemegang kendali pengurusan sumberdaya alam, termasuk air.

### **Krisis Air, Salah Siapa?**

Tersebutlah tiga perempuan bertetangga, satu di antara mereka tinggal di pinggir kota, sementara dua lainnya berada di tengah kota. Ketiga perempuan ini saling terhubung oleh jejaring penyediaan air yang beragam. Salah seorang bernama Ani yang tinggal di pinggir kota menyediakan air dari sumur bor yang dibuat secara gotong royong oleh para tetangganya seiring memburuknya pelayanan air dari pemerintah kota. Untuk kebutuhan air minum keluarga, Ani membeli air kemasan dari perusahaan air minum lokal yang saban hari menyedot mata air di kawasan perbukitan di pinggiran kota. Khusus untuk tamu, Ani membeli air kemasan impor dari Eropa. Ani secara tidak langsung bersentuhan dengan Mira dan Alia, keduanya tinggal di tengah kota dan bertetangga. Mira menyulap rumahnya menjadi warung untuk menjajakan air minum kemasan pabrik. Sementara untuk konsumsi sehari-hari, Mira membeli air dari sumur Ani alih-alih memanfaatkan saluran air pemerintah kota. Semenjak krisis ekonomi terjadi, Mira dan suaminya ikut menjual air dari kran pemerintah kota kepada tetangga mereka yang lebih miskin. Mira menjual air untuk Alia, seorang perempuan yang tinggal di gubuk kecil ilegal di pinggiran sungai. Di tempat tinggal Alia, sebagian besar warga membuang limbah rumah tangga ke sungai. Ia dan tetangganya membuat toilet seadanya di sungai dengan tingkat privasi dan kenyamanan sangat minimal. Air sungai yang tercemar membuat Alia tak berani mengonsumsi air tanah. Mau tidak mau, Alia selalu membeli air minum dari saluran air pemerintah kota dengan ongkos berlipat dari biaya yang dikeluarkan Mira dan Ani setiap bulan (hal. 19–21).

Secara kontekstual, cerita “Ani, Mira, dan Alia” menunjukkan bahwa krisis air, tidak bisa tidak, berkaitan erat dengan kemampuan seseorang mengakses air. Bakker mengungkapkan, sepanjang 1950–1985, proposi penduduk yang tinggal di kawasan urban meningkat dua kali lipat, tetapi sedikit saja yang mendapatkan akses atas air yang memadai (hal. 4). Cerita ini menjadi alasan didorongnya peran sektor swasta dalam pemenuhan kebutuhan air. Dorongan yang utamanya tertuju pada negara-negara berkembang seperti Indonesia itu dipelopori oleh lembaga keuangan dunia International Monetary Fund (IMF) dan World Bank. Padahal, hanya 3% saja (kebutuhan air) yang dipenuhi oleh operator swasta (hal. 4). Konteks inilah yang melatari krisis sistem penyediaan air.

Secara faktual, melalui kisah “Ani, Mira, dan Alia”, Bakker mampu menggambarkan campur aduknya praktik sehari-hari pemenuhan kebutuhan air dalam lingkup rumah tangga (lihat Sultana 2015). Fragmentasi akses atas air yang disebutnya sebagai

*hybrid form of provisioning* itu menunjukkan bahwa diferensiasi antara privat dan publik cenderung kabur. Apa yang dilakukan Mira terhadap Alia tidak bisa disederhanakan sebagai pemenuhan air sektor swasta karena peran komunitas cukup signifikan. Saat pemenuhan air kian terfragmentasi, pada saat bersamaan operator swasta penyedia air kian gencar mengembangkan pasar baru. Membaca gejala ini, alih-alih memperpanjang diskusi publik dan privat, Bakker justru melihat urgensi untuk menjelaskan karakter dan peran empiris dari perusahaan negara, perusahaan swasta, dan komunitas. Kelindan di antara ketiga agen tersebut menunjukkan bahwa privatisasi berarti tidak terbatas pada pengambilalihan peran negara oleh swasta. Privatisasi lebih memadai dimaknai sebagai pengambilalihan kontrol atas tata pengurusan air dengan tujuan akumulasi keuntungan baik dilakukan oleh negara maupun swasta. Privatisasi merupakan konsep yang menandai adanya perluasan mekanisme pasar untuk menciptakan relasi properti antara manusia dengan sumberdaya alam dan manusia dengan manusia. Perdebatan publik lawan privat pada umumnya dalam diskursus privatisasi air tidak lagi sah dalam menjelaskan kelindan karakter dan peran di antara agen-agen itu.

Dalam resensi ini, saya menguraikan tiga kritik Bakker atas perdebatan publik dan privat yang dianggap tidak relevan. Kritik *pertama* menjelaskan bahwa kegagalan negara dalam menyediakan “air untuk semua” (*water for all*) tidak serta merta bisa diatasi dengan menggantikan peran negara oleh swasta sepenuhnya. Inti persoalan sebenarnya bisa diurai dengan konsep tentang tata pengurusan untuk memahami kerumitan dari fragmentasi pemenuhan air di perkotaan seperti tergambar dalam cerita “Ani, Mira dan Alia”. Oleh sebab itu, Bakker mengajak kita untuk berpikir tentang kegagalan tata pengurusan sebagai istilah yang lebih tepat, disamping kegagalan terus-menerus dari negara dan swasta.

Selama ini, krisis air selalu dikaitkan dengan kegagalan negara dalam memenuhi kebutuhan air warganya karena performa manajerial yang buruk. Anggapan ini, di satu sisi, menafikan keragaman pemenuhan air di tingkat rumah tangga yang gagal dipenuhi negara. Di sisi lain, anggapan bahwa negara gagal tersebut membukakan pintu bagi swasta untuk mengurus pemenuhan air karena dinilai memiliki performa yang (seolah) lebih baik. Umumnya, pemaknaan privatisasi terbatas pada pengambilalihan peran negara oleh sektor swasta ini. Bagi penentang privatisasi, kegagalan negara dalam mengelola air bisa diatasi melalui dukungan strategis terhadap efisiensi manajerial. Di sisi lain, pemerintah sebagai representasi pengurusan sumberdaya milik bersama (*common pool resource*) justru membuka peran serta

sektor swasta seluas-luasnya. Maka, tumpang-tindih model pemenuhan air menjadi keniscayaan.

Fragmentasi pemenuhan air yang tumpang tindih tidak lepas dari berganti-gantinya model penyediaan air. Model pertama berupa jaringan hidrolis perkotaan yang muncul di dalam skema pembangunan infrastruktur kota. Bagi pemerintah, air dinilai sebagai sumberdaya strategis untuk menggenjot industrialisasi. Konsekuensinya, pengurusan air yang cenderung terpusat ini mengeksklusi warga di kantong-kantong kemiskinan dari akses atas air karena tidak mampu meningkatkan daya dukung infrastruktur air. Kondisi ini menjadi pintu masuk bagi kemunculan model kedua, yakni mekanisme pasar atas jasa lingkungan. Meningkatnya partisipasi swasta bisa ditandai dengan hadirnya pemberlakuan nilai untuk jasa lingkungan. Pemberlakuan nilai itu diterapkan melalui mekanisme meteran (*metering*) dan pemungutan tarif untuk ongkos perawatan infrastruktur jaringan air dan debit konsumsi air. Skema pemungutan tarif kian berkembang dengan menambahkan nilai baru seperti konservasi ekosistem air, teknologi penyimpanan dan daur ulang air, bahkan pendidikan etika penggunaan air. Di tengah situasi ini, akses atas air tidak lagi didasari asas kewarganegaraan melainkan jasa yang harus dibayar oleh pelanggan sesuai meteran.

Model pertama dan kedua berjalan beriringan dengan model ketiga, yakni pemenuhan air oleh komunitas yang dipengaruhi oleh identitas politik dan kultural. Komodifikasi air oleh swasta dan negara harus menghadapi ragam pola pemenuhan air oleh komunitas yang telah terbangun sesuai konteks lokalitas. Sistem modern, seperti disadur Bakker (hal. 40) dari James C. Scott (1998), mengharuskan proses simplifikasi, standarisasi, dan homogenisasi dengan dipandu ilmu pengetahuan terapan (*technological knoweledge*) yang mengakibatkan kekerasan fisik dan psikologis bagi alam dan manusia. Dengan penerapan sistem modern dalam tata pengurusan air, pemenuhan air oleh komunitas mengancam sekaligus terancam oleh norma-norma pengelolaan air modern. Padahal, komunitas memiliki upaya pemenuhan air sendiri yang menjadi strategi mereka saat tidak mampu memenuhi kebutuhan air dari negara dan swasta.

Meskipun demikian, bukan berarti manajemen pemenuhan air oleh komunitas menjadi resep mujarab atau lebih baik dari sistem modern. Poin ini dikemukakan Bakker untuk menekankan bahwa tumpang tindihnya ketiga model pemenuhan dalam keseharian warga kota pada waktu bersamaan tersebut menjadi bukti kegagalan tata pengurusan air, yakni ketika dimensi-dimensi kelembagaan dan kebijakan tata pengurusan air tidak memenuhi kebutuhan semua warga negara. Secara lebih rinci, Bakker (hal. 46) menilai kegagalan

tata pengurusan tercermin, salah satunya, dari minimnya pelibatan kaum miskin.

Dalam *kritik keduanya*, Bakker menjelaskan bahwa kuatnya logika tata pengurusan telah menyamarkan masalah akses melalui agenda pembangunan yang apolitis dengan melibatkan ragam aktor. Dengan menaruh fokus pada tata pengurusan, Bakker, sebagaimana diungkapkan Sultana (2015), mampu mengonseptualisasikan sifat dasar dan pelibatan beragam aktor dalam tata pengurusan air di sepanjang ruang dan waktu. Salah satunya ialah peran penting World Bank dalam mengubah wajah kepengurusan air dunia. Privatisasi air menyimpan sejarah panjang tentang modernisasi air oleh pemerintah yang didorong pinjaman dari World Bank. Sebagai satu-satunya penyedia pinjaman paling besar, World Bank mampu mendorong beragam bentuk penyesuaian struktural yang memudahkan investasi dalam pengelolaan seluruh sumberdaya untuk menembus batas teritorial negara secara intensif. Terkadang, bagi negara dengan pendapatan kecil, pinjaman World Bank menjadi satu-satunya sumber keuangan utama. Melalui mekanisme inilah, World Bank mengendalikan tata pengurusan air dunia yang berhaluan privatisasi.

Sejak abad XX, World Bank mendorong prioritas pembangunan infrastruktur air dalam bentuk waduk berskala besar. Infrastruktur ini berfungsi untuk mengatur aliran air yang melayani kebutuhan kota seiring laju industrialisasi dan urbanisasi. Kota menjadi target utama pembangunan karena dianggap mampu mengembalikan pinjaman secara cepat. Tetapi, seperti bumerang, waduk sebagai penyokong industrialisasi justru menyingkirkan manusia. Model pembangunan ini menuai kritik tajam lantaran biaya dan dampaknya sangat besar termasuk memusnahkan banyak desa dan turut mendorong pesatnya pertumbuhan kawasan informal di perkotaan.

Pembangunan infrastruktur air pun bergeser ke arah pengadaan jaringan pipa air dan sanitasi, atau apa yang disebut Bakker sebagai jaringan hidrolis perkotaan. Sejak 1960, World Bank menggelontorkan pinjaman untuk proyek pemenuhan kebutuhan air dan kesehatan publik. Kebijakan ini dirahkan pada kontrol negara, sehingga pengurusan banyak jaringan hidrolis perkotaan dipegang oleh pemerintah pusat maupun daerah. Bakker menilai proyek ini teramat bias urban karena diprioritaskan pada wilayah perkotaan. Seiring dengan pesatnya pertumbuhan kota, strategi ini membuka lebar-lebar perluasan dan peningkatan investasi swasta di sektor pelayanan air di negara-negara berkembang.

Menjelang 1993, World Bank kembali menggeser strategi pembangunan dengan mendorong reformasi pengurusan air. Kebijakan ini didukung instrumen internasional berupa kesepakatan antarbangsa,

yakni Konsensus Washington, yang mengusung resep kebijakan berupa liberalisasi finansial, privatisasi, deregulasi, penciptaan hak-hak properti, reformasi pajak, introduksi kompetisi, dan mendisiplinkan sektor fiskal. Di dalam instrumen tersebut, tanggung jawab negara untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara justru dipangkas perlahan. Penandanya, World Bank hanya memberikan pinjaman kepada negara-negara yang mau menerapkan desentralisasi dan deregulasi di segala bidang, termasuk pemenuhan kebutuhan air, melalui pembukaan investasi swasta. Konsekuensinya, kontrol pemerintah dalam pengurusan jaringan hidrolis perkotaan dilucuti dan diganti dengan mekanisme pasar di mana jasa air bersih diwujudkan sebagai komoditas. Debit air dikomersialisasi dan dikonversi menjadi tarif dalam nominal tertentu tanpa subsidi. Biaya pemulihan dan perawatan infrastruktur air dibebankan kepada pelanggan air. Kebijakan World Bank ini menjadi penanda penting pergeseran tata pengurusan air ke arah intensifikasi kapital yang memperdalam jurang ketimpangan akses atas air.

Dari kedua kritik di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa agenda untuk memenuhi kebutuhan air bagi semua warga justru luput dari jangkauan pembangunan. Kesimpulan ini dikuatkan dengan argumentasi Bakker dalam kritik *ketiga*. Melalui studi kasus tata pengurusan di Jakarta, Bakker (dalam Bab 4 yang ditulis bersama Michelle Kooy) menyimpulkan bahwa fragmentasi dan diferensiasi akses atas air yang ditandai dengan ketimpangan akses merupakan “konsekuensi tanpa sengaja dari pembangunan”.<sup>4</sup> Bakker menggunakan perspektif menyejarah dalam mengilustrasikan ketimpangan pemenuhan air di Jakarta, melalui pembacaan konteks sejarah masa kolonial dan pascakolonial, untuk menjawab “mengapa sistem pemenuhan air (seperti di Jakarta dan kota-kota besar di negara berkembang) terfragmentasi (timpang dan amburadul)?” (hal. 109). Mengapa sebagian kecil saja warga Jakarta, terutama di perumahan-perumahan elite, yang memperoleh akses atas layanan pemenuhan air bersih berbasis jaringan pipa, sedangkan sebagian warga di pinggiran kota memanfaatkan air sumur untuk konsumsi dan air sungai untuk mandi dan mencuci? Mengapa juga banyak warga Jakarta menyandarkan kebutuhan air bersih saat kemarau pada penjaja air keliling? Buku ini menyajikan narasi dan elaborasi yang menjawab pertanyaan-pertanyaan itu.

Jakarta merupakan kota di mana kita bisa menemukan peninggalan infrastruktur air skala besar seperti kanal-kanal dan jaringan pipa yang berusia ratusan tahun. Pembangunan infrastruktur air ini tidak lepas dari relasi properti yang tak hanya didasari pada urusan legal dan formal semata, tetapi juga etnisitas, identitas, dan kelas

4. Bakker (2010: 110) meminjam istilah “*unintended consequences of development*” dari James Ferguson.

sosial. Infrastruktur pemenuhan air bersih di Jakarta sejak awal pembangunannya pada masa kolonial memang dipusatkan bagi kawasan elite Eropa. Pada 1930, populasi orang Eropa yang hanya berjumlah 7% dari total populasi Jakarta telah mengonsumsi 78% dari total volume air bersih yang disalurkan melalui pipa, sedangkan pribumi mengandalkan air bersih dari penjaja air keliling dengan ongkos yang jauh lebih mahal (hal. 113).

Dengan hanya menyediakan infrastruktur penyediaan air bersih bagi kalangan elite Eropa, pemerintah kolonial mengonstruksi identitas “kehidupan modern ala Eropa” sebagai peradaban bermoral dan higienis sekaligus menyalahkan penduduk pribumi yang mandi di kali dan minum air sungai sebagai penyebab wabah penyakit endemik dan kolera. Pemerintah kolonial membangun kawasan-kawasan elite agar terhindar dari pola hidup tidak higienis yang dipraktikkan penduduk pribumi. “Batavia-Jakarta pada masa kolonial merupakan kota yang dibangun oleh dan untuk masyarakat Eropa, terkecuali penduduk asli yang mandi di kanal dan sungai” (hal. 115).

Konstruksi kawasan elite dan kampung dengan berbagai ketimpangannya itu hingga hari ini terus dilanggengkan. Setelah kemerdekaan, Presiden Soekarno berambisi membangun Jakarta dengan menerapkan prinsip-prinsip artistik, multietnis, dan multibahasa. Monumen-monumen dibangun sebagai penanda kemegahan Jakarta. Tetapi, di balik itu semua, pembangunan infrastruktur pengurusan air jauh dari prioritas. Dengan mewarisi tradisi kolonial, jaringan hidrolik perkotaan dibangun hanya untuk menghubungkan urat nadi perekonomian antara kawasan elite dan industri dengan monumen-monumen di Jakarta (lihat Peta Akses Pemenuhan Air di Jakarta pada hal. 118–119).

Pada periode 1990-an, pemerintah daerah Jakarta, melalui PAM Jaya sebagai perusahaan daerah penyedia air bersih, memang berusaha memperluas jaringan hidrolik perkotaan. Dengan harapan meningkatkan biaya perawatan dan pemulihan infrastruktur air, upaya tersebut digerakkan oleh dana pinjaman internasional di bawah payung Konsensus Washington. Pada 1997, PAM Jaya memiliki kontrak perluasan jaringan hidrolik air dengan perusahaan dari Inggris dan Prancis. Tetapi, pasca-tumbangnya rezim Soeharto, kontrak tersebut menuai protes luas dari pelanggan PAM Jaya karena biaya yang harus dikeluarkan makin besar selama krisis ekonomi.

Meskipun demikian, bukan berarti penduduk pribumi yang tergolong miskin membutuhkan layanan air bersih berbasis jaringan hidrolik; bukan pula berarti bahwa cadangan volume air tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan semua warga. Pertanyaannya kemudian, “Mengapa kebutuhan air bersih jarang sekali menjadi

prioritas bagi kaum miskin di perkotaan? Mengapa pula kebijakan populer pemenuhan air bersih tidak menjadi prioritas rezim?” (hal. 123). Bakker dan Kooy mengajukan beberapa alasan: mudahnya akses air sumur sebagai “alternatif” ketimbang membayar ongkos layanan air atau membeli air dari penjaja keliling; jaringan ilegal<sup>5</sup>; kaum miskin Jakarta, dengan dasar kebiasaan sehari-hari, tetap mengonsumsi air yang bersumber dari sumur maupun kanal-kanal selagi tidak berbau dan tidak keruh.

Maka, dapat ditarik kesimpulan bahwa apa yang dimaksud kelangkaan air bukanlah gejala alamiah, melainkan konstruksi atau perekaan dari wajah minor tata pengurusan air yang dibungkus wajah pembangunan, modernisasi, dan urbanisasi. Proses tersebut mengandung apa yang disebut Tania Murray Li sebagai *rendering technical*, yakni proses teknikalisis permasalahan pembangunan yang membuatnya menjadi apolitis dan mewajarkan proses eksklusi agar pembangunan berjalan normal.

Narasi dan elaborasi tentang Jakarta ini menjelaskan bahwa ketidakadilan akses atas pemenuhan air merupakan konstruksi kolonial yang diteruskan oleh pemerintah pascakolonial. Tapak sejarah itu berkelindan dengan produksi identitas tentang penduduk “asli” dan kelompok elite, produksi ruang antara kawasan elite dan kawasan kampung, serta infrastruktur layanan air dari jaringan hidrolik dan penjaja air. Dengan demikian, membahas privatisasi air dengan membaca situasi Jakarta, juga kota-kota besar lain di negara berkembang, tidak bisa sekadar mempertentangkan publik dan privat.

### **Melampaui Privatisasi Air**

Hasrat World Bank untuk mendorong perluasan peran sektor swasta dalam pemenuhan kebutuhan warga menghadapi ragam perlawanan dari berbagai pihak. Kelompok pembela hak asasi manusia biasanya menginginkan agar pemerintah mengambil peran strategis dalam mengintervensi mekanisme pasar. Mereka, sengaja maupun tidak, biasanya berlabel gerakan antiprivatisasi. Dalam konteks pemenuhan kebutuhan air, mereka menginginkan agar air dikembalikan sebagai hak asasi manusia alih-alih komoditas yang diperjualbelikan swasta. Pertanyaannya, “Apakah air adalah hak asasi manusia? Jika benar, apa hubungan antara rezim hak-hak properti, hak asasi atas air, dan privatisasi?” (hal. 136).

Boland (2015) berpendapat bahwa Bakker mampu membangun kritik dengan simpati yang besar terhadap gerakan antiprivatisasi dan pembela hak asasi manusia. Menurut Bakker, disadur dari Boland (2015), hak asasi manusia memiliki logika yang berakar pada pengakuan

5. Lebih dari separuh air yang disalurkan melalui jaringan pipa hilang, 80% di antaranya dihitung dari sebab kebocoran “administratif” ketimbang kebocoran fisik (hal. 125).

liberal terhadap hak-hak individu yang terkait erat dengan logika pasar dan properti. Gerakan anti-privatisasi air umumnya menyasar kritikanya pada minimnya akuntabilitas sektor swasta di hadapan publik terkait jumlah keuntungan dari penjualan jasa layanan air. Sebaliknya, mereka menyakini bahwa perusahaan negaralah yang seharusnya menguasai pemenuhan air sebagai representasi politik kewarganegaraan.

Kelompok pengusung “air adalah hak asasi manusia” mendapatkan banyak dukungan dari organisasi pembangunan internasional seperti United Nations Development Programme (UNDP) dan World Health Organization (WHO). Organisasi-organisasi internasional itu mempunyai tugas untuk memastikan terlaksananya tanggung jawab pemerintah dalam mengelola sanitasi dan air bersih, serta mengesahkan basis hukum internasionalnya. Jalur-jalur formal seperti ini memang menawarkan perlindungan bagi individu-individu dalam rangka mengakses air. Jaminan yang bersifat legal ini berkekuatan memaksa negara untuk melindungi akses individu atas air dan menekan intervensi privatisasi melalui serangkaian prasyarat bagi operasi swasta. Tetapi, apakah dukungan internasional ini mampu menjamin akses atas air yang sebenar-benarnya dari semua orang?

Menurut Bakker, advokasi air sebagai hak asasi manusia ibarat dua sisi mata pisau. Advokasi ini sulit untuk mengurai kompleksitas tata pengurusan air yang merangkul kelompok tertentu sekaligus mengeksklusi kelompok yang lain. Advokasi ini melihat air hanya sebagai barang yang diperebutkan dua sektor, yakni publik dalam representasi negara dan kewarganegaraan serta privat dalam representasi swasta dan pelanggan. Lebih dalam lagi, advokasi ini sulit menjangkau relasi gender dalam pemenuhan air rumah tangga, “siapa yang bekerja memenuhi kebutuhan air rumah tangga?” (Sultana [2015]), sebagai bagian dari kerumitan sehari-hari. Selain itu, advokasi air sebagai hak asasi manusia cenderung antroposentris dan menafikan fungsi ekologis dan spiritual air yang hidup dalam komunitas tertentu (hal. 200). Oleh karena itu, advokasi air sebagai hak asasi manusia perlu diletakkan sebagai strategi gerakan dalam rangka melegitimasi perjuangan kaum miskin yang sulit mengakses air alih-alih menjadi tujuan utama.

Dari kritik atas kampanye air sebagai hak asasi manusia, Bakker beralih ke penjelasan tentang gerakan anti-privatisasi air berbasis kampanye “*water for commons*”. Di sini, air dimaknai sebagai sumberdaya milik bersama yang dikelola oleh komunitas. Ide perlawanannya ialah hak kolektif atas nama komunitas. Hanya saja, gagasan mengenai komunitas memiliki wajah beragam. Bakker mencontohkan bahwa gagasan mengenai komunitas bisa saja direngkuh sektor swasta

menjadi pengurusan air berbasis kemitraan antara komunitas dan swasta.

Bakker mengajak kita untuk berpikir ulang tentang konsep komunitas melalui kisah tentang perang air (*water war*) di Cochabamba, Bolivia sebagai perjuangan menuntut keadilan akses atas air pada awal 2000-an. Di Bolivia, akses atas air sempat menjadi isu penting karena konsumen kaya dan pebisnis bisa mendapatkan subsidi layanan air, sedangkan rumah tangga miskin bergantung pada penjaja air skala kecil. Pada 1998, Bolivia menerima pinjaman IMF dan World Bank dengan konsekuensi harus menerapkan penyesuaian struktural untuk membuka kran investasi. Hasilnya, dua konsesi perusahaan layanan air diberikan kepada perusahaan dari Amerika Serikat dan Inggris. Kedua perusahaan ini mendistribusikan air dengan harga yang jauh dari jangkauan warga miskin. Puncak perlawanan gerakan ini ditandai dengan pengerahan massa 2.000 orang untuk memblokir jalan pada April 2000. Protes ini mampu mendorong bergesernya kontrol air dari perusahaan swasta ke pemerintah. Tetapi, seperti keluar dari mulut buaya dan masuk ke mulut singa, pengusiran perusahaan asing ini selanjutnya dimanfaatkan oleh kepentingan elite gerakan untuk kepentingan sempit mereka. Korupsi, inefisiensi, dan kebocoran terus menguras keuangan dan sumberdaya air. Rumah tangga miskin tidak menikmati hasil gerakan itu. Mereka kembali pada kebiasaan sehari-hari untuk memenuhi kebutuhan air dari penjaja skala kecil. Kadang kala, kebutuhan air kaum miskin ini dimobilisasi oleh donor asing dan *volunteer*. Upaya pemenuhan air pun kembali seperti semula dan makin terfragmentasi.

Potret kegagalan itu melahirkan alternatif lain yang muncul melalui pengurusan berbasis solidaritas kolektif. Bakker menyebutnya sebagai rezim pengelolaan properti secara kolektif atau dikenal sebagai koperasi. Mekanisme sumberdaya yang diurus secara kolektif diatur oleh serangkaian kesepakatan dan relasi sosial dalam mengontrol akses untuk penggunaan tertentu. Tetapi, menurut Bakker, rezim sumberdaya kolektif tetap menyimpan kelemahan. Pertama, koperasi umumnya berjalan dalam unit-unit kecil dengan kategori keanggotaan yang jelas. Kedua, masing-masing pegiat koperasi harus ada dalam situasi yang sama serta memiliki solidaritas tinggi. Konsekuensinya, pengurusan sumberdaya berbasis kolektif tidak mudah untuk diterapkan dalam skala luas. Mekanisme ini, di sisi lain, sangat mudah untuk diselewengkan oleh pengurus, meskipun dianggap paling lenting dalam menghadapi tekanan dari luar. Lebih mendasar lagi, pengurusan sumberdaya berbasis kolektif terkadang menjadi sangat eksklusif dan melahirkan mekanisme privat-solideritas yang bisa menghadirkan eksklusi. Advokasi untuk tata pengurusan

sumberdaya kolektif juga kerap gagal dalam memperhitungkan dinamika ekonomi politik global yang mendorong hasrat elite di dalam komunitas. Bakker pun menyarankan agar gerakan sosial menyadari bahwa perubahan pengurusan air berbasis komunitas memang bisa mendorong manajemen lebih baik, tetapi belum tentu menjawab persoalan “air untuk semua”.

### **Ekologi Politik Air**

Keunggulan telaah Bakker tentang tata pengurusan air ialah penjelasan empirisnya yang jernih. Air dipandang dari sifat alaminya, yakni bukan sebagai sumberdaya produksi maupun eksploitasi. Meminjam argumen dari David Mosse (dalam Bakker 2010), air merupakan medium bagi setiap relasi sosial yang dialirinya. Maka, apabila privatisasi terjadi, persoalan tersebut perlu didekati dengan analisis ekologi politik yang memperhatikan dimensi kuasa dan tata pengurusan. Air merupakan tubuh politik yang dikontestasikan seperangkat relasi kuasa dan otoritas.

Menggunakan pendekatan ekologi politik, kajian Bakker tentang privatisasi air ini membuka lanskap kerumitan akses atas sumberdaya yang terkerangkai dalam konteks relasi kuasa. Dalam kerangka tersebut, persoalan tata pengurusan air direntangkan dari pengalaman sehari-hari orang per orang hingga proyek-proyek pembangunan dunia yang melatarinya. Pengalaman empiris yang ditulis Bakker tentang privatisasi air merupakan prasyarat bagi masuknya proyek neoliberalisme. Sistem ini membutuhkan negara untuk menjamin hak-hak properti agar setiap individu mampu mendapatkan keinginan (*self-interest*) melalui mekanisme kompetisi (*self-regulating*) (Skounsen 2007). Kata “*self*” mengandung makna bahwa privatisasi dan kompetisi akan bekerja secara “otomatis”. Ini sejalan dengan teori Adam Smith yang memandang kemakmuran sebagai pembebasan ekonomi individu agar berhak membeli, menyimpan, menginvestasikan, dan mengakumulasi tanpa dibatasi (Skounsen 2007). Prinsip kebebasan individu ini memandu gerak proyek neoliberalisme.

Privatisasi meyakinkan bahwa kebebasan individu untuk melakukan pembatasan-pembatasan melalui seperangkat hukum legal merupakan hal alamiah (Mansfield 2008). Formula ini hadir dalam skema penyesuaian struktural negara yang berkedok pinjaman. Saat negara melebur dalam laku politik yang menjamin pengakuan hak-hak individu, maka sulit untuk memosisikan pemerintah sebagai representasi publik. Negara, dalam skema ini, tidak menyediakan layanan kepada warga negaranya melainkan untuk konsumennya. Itu sebabnya, Bakker menekankan persoalan akses atas air pada tata

pengurusan, baik di tingkat nasional maupun internasional, sebagai persoalan mendasar yang memungkinkan privatisasi itu hadir.

Pendekatan ekologi politik yang digunakan Bakker juga meng-  
usung kritik terhadap gerakan sosial dalam advokasi akses atas  
air, terutama atas pendekatan gerakan advokasi yang mendukung  
pengakuan hak individu maupun kolektif. Alas pengakuan hak tersebut  
memungkinkan berlangsungnya akses sekaligus eksklusif. Akses  
dimaknai sebagai kemampuan subjek untuk mendapatkan manfaat  
(*benefit*) dari sesuatu (Ribot dan Peluso 2003), sedangkan eksklusif  
merekpresentasikan kondisi di mana sebagian besar orang terbatas  
akses mereka atas sumberdaya karena serangkaian privatisasi (Hall,  
Hirsch, dan Li 2011). Bila ada subjek yang tereksklusif, ada pula yang  
memiliki akses berlebih. Bagi Ribot (1998), akses merupakan konsep  
penting untuk membaca hubungan kuasa yang tidak terbatas pada  
kepemilikan properti. Properti hanya dianggap sebagai salah satu  
penentu yang membentuk hubungan di antara para aktor untuk  
mengakses sumberdaya. Cara baca inilah yang memungkinkan Bakker  
untuk mengkritisi romantisme gerakan sosial dalam memandang  
pengakuan hak sebagai pencapaian gerakan. Alas hak kolektif yang  
mendasari pengurusan sumberdaya air dengan mekanisme privat-  
solidaritas nyatanya menjamin kontrol komunitas terhadap akses atas  
sumberdaya sekaligus mengeksklusif kesempatan liyan.

Dengan cara baca demikian itu, Bakker berhasil mendudukan  
perkara privatisasi secara jernih dan menyuluruh. Meskipun begitu,  
perkembangan dari perdebatan dalam *International Journal of Urban  
and Regional Research* menunjukkan bahwa Bakker cenderung  
menceritakan air dalam perkotaan (Gidwani 2015). Kota tidak dibaca  
sebagai kesatuan ekologis di mana konteks ruang saling terhubung  
satu sama lain. Gidwani (2015) pun menyarankan keharusan etis  
untuk memperluas lanskap analisis Bakker bahwa persoalan air (dan  
ruang hidup secara umum) di perkotaan tidak dipandang sebagai  
permasalahan kota semata, tetapi juga melibatkan pengurusan  
ruang hidup di perkotaan. Saya kira, cara pandang ini penting untuk  
diterapkan dalam membaca persoalan ruang hidup yang mencakup  
akses atas air di Indonesia.

**Daftar Pustaka**

- BAKKER, K. 2010. *Privatizing Water: Governance Failure and the World's Urban Water Crisis*. Ithaca (Amerika Serikat) dan London (Inggris): Cornell University Press.
- BOLAND, A. 2015. "Bakker's *Privatizing Water* and the Place of China's Cities." *International Journal of Urban and Regional Research* 39 (5): 1043–1046. DOI: 10.1111/1468-2427.12283.
- GIDWANI, V. 2015. "The Ethical Imperative: A Commentary on Karen Bakker's *Privatizing Water*." *International Journal of Urban and Regional Research* 39 (5): 1040–1042. DOI: 10.1111/1468-2427.12282.
- HALL, D., P. HIRSCH, dan T.M. LI. 2011. *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Singapura (Singapura): NUS Press.
- MANSFIELD, B., penyunting. 2008. *Privatization: Property and the Remaking of Nature-Society Relations*. Massachusetts (Amerika Serikat), Oxford (Inggris), dan Victoria (Australia): Blackwell Publishing.
- RIBOT, J.C. 1998. "Theorizing Access: Forest Profits along Senegal's Charcoal Commodity Chain." *Development and Change* 29 (2): 307–341. DOI: 10.1111/1467-7660.00080.
- RIBOT, J.C. dan N.L. PELUSO. 2003. "A Theory of Access." *Rural Sociology* 68 (2): 153–181. DOI: 10.1111/j.1549-0831.2003.tb00133.x.
- SANGKOYO, H. 1998. "Pembaruan Agraria dan Pemenuhan Syarat-Syarat Sosial dan Ekologis Pengurusan Daerah." *Kertas Kerja* No. 9. Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).
- SKOUSEN, M. 2007. *The Big Three in Economics: Adam Smith, Karl Marx and John Maynard Keynes*. New York (Amerika Serikat) dan London (Inggris): M.E. Sharpe.
- SULTANA, F. 2015. "Governance Failures in Neoliberal Times." *International Journal of Urban and Regional Research* 39 (5): 1047–1048. DOI: 10.1111/1468-2427.12284.