

Studi Integritas

DALAM PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

Kasus Pelayanan Kebutuhan Air Bawah Tanah di Jabotabek



Studi Integritas

DALAM PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

Kasus Pelayanan Kebutuhan Air Bawah Tanah di Jabotabek

Oleh :

Dede Wardiat

Ary Wahyono

Eko Harsono

Yuliana Susilowati

Editor :

Ary Wahyono



L I P I

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

© 2010 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan*

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Studi Integritas dalam Pelayanan Publik di Indonesia (Kasus
Pelayanan Kebutuhan Air Bawah Tanah di Jabotabek/Dede
Wardiat, Ary Wahyono, Eko Harsono, Yuliana Susilowati –
Jakarta: LIPI Press, 2010.

viii hlm + 134 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN: 978-979-799-591-1

1. Pelayanan Publik – Jabodetabek - Indonesia

363. 61

Penerbit: **LIPI Press, Anggota Ikapi**



LIPI

*Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Widya Graha Lt. VI dan IX,
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10
Jakarta, 12710
Telp.: 021-5701232
Faks.: 021-5701232

KATA PENGANTAR

Penggunaan air tanah untuk kebutuhan manusia baik untuk industri maupun kebutuhan domestik sesungguhnya bersifat sementara atau darurat. Mestinya pemenuhan kebutuhan air dipenuhi dari air permukaan. Artinya, jika PDAM sudah bisa memenuhi pengambilan air tanah dihentikan.

Masalahnya adalah dengan adanya pertumbuhan jumlah penduduk dan perkembangan industri yang pesat membutuhkan air sementara belum ada upaya mengurangi kebutuhan air tanah akibatnya menimbulkan pemakaian air tanah tidak terkendali dan tidak sesuai dengan ketentuan dapat mengakibatkan kerusakan lingkungan. Kerusakan lingkungan dapat berupa penurunan muka air tanah, amblesnya tanah, dan penyusutan air asin dan air laut. Selain itu, banyaknya penggunaan air tanah ilegal membuat kualitas air semakin buruk dan permukaan tanah menurun.

Fenomena penggunaan air tanah ilegal yang semakin marak terjadi terutama di kota-kota besar di Jawa tidak lepas dari faktor tidak ada kesesungguhnya pemerintah untuk melepaskan ketergantungan konsumsi dari pengambilan air tanah, bahkan memandang air tanah sebagai barang komoditas untuk meningkatkan pajak daerah. Oleh sebab itu, gratifikasi dalam penggunaan air tanah adalah kajian yang sangat berharga di dalam mengatasi problem penggunaan air tanah.

Studi tentang gratifikasi penggunaan air tanah masih jarang dilakukan di Indonesia sangat tepat dilakukan dalam situasi sekarang ini. Dengan terbitnya buku ini, kami menyambut baik. Buku ini merupakan hasil penelitian yang melibatkan disiplin ilmu lain nonsosial, seperti ahli eko hidrologi dan geologi. Kajian multi disiplin seperti masih jarang dilakukan di kalangan ilmu sosial di PMB-LIPI. Kami berpendapat bahwa di masa-masa mendatang kajian seperti ini sebaiknya banyak dilakukan dengan melibatkan berbagai disiplin ilmu yang ada di LIPI.

Buku ini tentu saja masih banyak kekurangan, kami mengharapkan kritik dan sumbang saran untuk perbaikan buku ini. Kepada semua pihak yang membantu terbitnya buku ini diucapkan banyak terima kasih.

Jakarta, Desember 2010

Kepala Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan
Kebudayaan-LIPI

Ttd.

Drs. Abdul Rachman Patji, MA

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	iii
DAFTAR TABEL.....	v
DAFTAR GAMBAR.....	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	2
1.3 Tujuan Penelitian	4
1.4 Hasil Penelitian yang Diharapkan	4
BAB II METODOLOGI PENELITIAN	5
2.1 Kerangka Konseptual	5
2.2 Pendekatan	12
2.3 Instrumen Penelitian	12
2.4 Analisis Data	13
BAB III KONDISI AIR TANAH DI JABODETABEK	15
3.1 Air Tanah dan Permasalahannya	15
3.1.1 Kondisi Fisik dan Tata Guna Lahan	15
3.1.1.1 Kondisi Fisik	15
3.1.1.2 Tata Guna Lahan	16
3.1.2 Morfologi dan Hidrogeologi	18
3.1.2.1 Morfologi	18
3.1.2.2 Geologi	18
3.1.2.3 Struktur Geologi	21
3.1.2.4 Hidrogeologi	22
3.1.2.5 Sistem Aliran Air tanah	22
3.2 Sumber daya Air Jakarta	27

3.2.1	Potensi Air Hujan	27
3.2.2	Intensitas Curah Hujan	30
3.2.3.	Air Permukaan	32
3.2.4	Infiltrasi	32
3.2.5	Neraca Air	34
3.3	Kebutuhan Air di Jabodetabek	37
3.3.1	Kebutuhan Domestik	37
3.3.2	Kebutuhan Non-Domestik	39
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	41
4.1	Kebijakan Pengelolaan Air Tanah	41
4.2	Pelayanan Publik Kasus Air Tanah	44
4.2.1	Kasus DKI Jakarta	44
4.2.2	Jawa Barat	62
4.2.3	Provinsi Banten	77
4.3	Analisis Potensi Gratifikasi dalam Pelayanan Air Tanah	107
BAB 5	KESIMPULAN DAN SARAN	129
5.1	Kesimpulan	129
5.2	Saran	131
DAFTAR PUSTAKA	133

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Fokus dan Variabel Penelitian	11
Tabel 3.1	Debit Sungai di Wilayah Penelitian	32
Tabel 3.2	Laju Infiltrasi DKI Jakarta dan Sekitarnya	33
Tabel 3.3	Luas Area Masing-masing Stasiun	34
Tabel 3.4	Persentase Masing-masing Tutupan Lahan	35
Tabel 3.5	Laju Pertumbuhan Penduduk Wilayah Jabotabek	38
Tabel 3.6	Pemakaian Air Wilayah Jabotabek (1990–2005) (m ³ /detik)	39
Tabel 3.7	Estimasi Kebutuhan Air Pada Sektor Industri	40
Tabel 4.1	Jumlah Izin yang Dikeluarkan 2007–2009	51
Tabel 4.2	Jumlah Izin Sumur Bor Dan Sumur Pantek Tahun 2007–2008	86
Tabel 4.3	Retribusi Setiap Jenis Sumur	89
Tabel 4.4	Retribusi Daftar Ulang Setiap Jenis Sumur	90
Tabel 4.5	Jumlah Petugas Pencatat Meteran di Setiap Daerah	96

DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1	Peta Struktur Geologi daerah Jakarta dan Sekitarnya (Disbang DKI Jakarta & LPM, 1997 dan Soewijanto, 1978)	22
Gambar 3.2	Kerangka Umum Hidrogeologi Bawah Permukaan (Sistem Akifer) Bogor–Jakarta (Sukardi dan Purbohadiwidjojo, 1975)	23
Gambar 3.3	Situasi lapisan akuifer	24
Gambar 3.4	Kolom Hidrostratigrafi Cekungan Jakarta (Fachri, Hutasoit dkk, 2002)	26
Gambar 3.5	Lokasi Stasiun Iklim	28
Gambar 3.6	Grafik Iklim di DKI Jakarta	28
Gambar 3.7	Grafik Iklim di Tangerang	29
Gambar 3.8	Grafik Iklim di Halim Perdana Kusuma	29
Gambar 3.9	Tebal Hujan Maksimum AUHO DKI Jakarta	30
Gambar 3.10	Intensitas Curah Hujan DKI Jakarta	30
Gambar 3.11	Periode Ulang Tebal Hujan DKI Jakarta	31
Gambar 3.12	Periode Ulang Intensitas Hujan	31
Gambar 3.13	Alat Infiltrometer yang digunakan untuk uji infiltrasi.....	34
Gambar 3.14	Neraca Air Stasiun Bogor	35
Gambar 3.15	Neraca Air Stasiun Halim Perdana Kusuma	36
Gambar 3.16	Neraca Air Stasiun Jakarta.....	36
Gambar 3.17	Neraca Air Stasiun Tangerang	37
Gambar 4.1	Jumlah Titik Bor Berizin di Kabupaten Bogor	76
Gambar 4.2	Persentase Meteran Air Tanah yang Tidak Terpakai.....	108

Gambar 4.3	Target Penerimaan ABD dari Pajak Air Tanah di Kabupaten Bogor	115
Gambar 4.4	Bagan Alir Penerbitan Izin Pengeboran Air Tanah	119
Gambar 4.5	Distribusi Perusahaan Pengguna Air Tanah Berdasarkan Meteran dan SIPA di Banten	120

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

DKI Jakarta sebagai kota Industri merupakan tempat berputarnya 75% investasi nasional. Konsekuensi dari kota industri adalah sumber daya air untuk kebutuhan industri akan semakin menjadi persoalan di masa mendatang. Selain itu, untuk memenuhi kebutuhan penduduk DKI dan sekitar, sumber daya air diperkirakan akan menjadi permasalahan juga. Hingga saat ini, kebutuhan air untuk kepentingan domestik (kebutuhan rumah tangga) maupun untuk kepentingan non-domestik (industri dan pertanian) wilayah Jabodetabek masih sangat bergantung pada sumber daya airtanah di wilayah tersebut. Untuk kebutuhan air minum misalnya, pemerintah belum mampu melayani kebutuhan air bersih untuk seluruh kebutuhan rumah tangga maupun kegiatan industri dan pertanian. Hanya 54% kebutuhan rumah tangga dapat dilayani oleh jaringan PAM, sedangkan sisanya masih bergantung pada sumber daya airtanah maupun air permukaan yang diusahakan secara langsung oleh penduduk sendiri (Tirtomihardjo 1996).

Berdasarkan perhitungan yang menggunakan data citra Landsat TM5 dan analisis spasial dalam sistem informasi geografis diperoleh luas cekungan airtanah Jakarta meliputi 4.604 km², memiliki penduduk sekitar 13.381.197 jiwa. Dengan asumsi kebutuhan air per orang per hari adalah 150 ltr, maka perkiraan volume kebutuhan air untuk kebutuhan rumah tangga adalah 732.620.535 m³/tahun. Hanya 54% kebutuhan rumah tangga yang dapat dilayani oleh PAM, sisanya 46% (sekitar 337 juta m³/tahun) harus diambil dari airtanah. Adapun potensi volume air hujan di Cekungan Jakarta mencapai 1.484.976.750 m³/tahun, namun 1.271.514.966 m³/tahun (85% lebih) berpotensi menjadi air larian, sehingga hanya 213.461.784 m³/tahun (kurang dari 15%) yang berpotensi menjadi imbuhan. Untuk memenuhi kebutuhan

rumah tangga saja, volume imbuhan airtanah memiliki defisit sekitar 124 juta m³/tahun. Defisit airtanah akan menjadi jauh lebih besar bila ditambahkan kebutuhan air untuk industri dan pertanian yang jumlahnya jauh lebih besar dari kebutuhan rumah tangga.

Bila dilihat kontelasi negara (pemerintah) dengan masyarakat, pada dasarnya pemenuhan kebutuhan air bersih merupakan hak dasar masyarakat yang harus dipenuhi oleh pemerintah sebagai bagian integral dari pelayanan publik yang dilaksanakannya. Namun demikian, dalam realitasnya sampai saat ini pemerintah belum mampu memenuhi kebutuhan publik akan air bersih. Salah satu persoalan kegagalan pemerintahan di bidang pelayanan kebutuhan air adalah persoalan gratifikasi dan integritas.

Produk akhir kinerja institusi publik pada dasarnya berupa pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak. Oleh karena itu, secara ideal berbagai bentuk penilaian institusi publik seharusnya dilihat dari perspektif penerima layanan (masyarakat). Namun demikian, penilaian terhadap insititusi public selama ini yang lebih menonjol dilakukan oleh penyedia layanan sendiri, baik secara internal organisasional malalui berbagai bentuk pengawasan manajerial, maupun secara eksternal sesuai dengan hierarki kewenangan yang ada. Seperti misalnya Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Model penilaian seperti ini cenderung mendorong terjadinya *self services* serta berbagai ekse birokratisasi termasuk korupsi dan berbagai bentuk gratifikasi di dalamnya. Padahal, seharusnya berbagai bentuk layanan dari institusi tersebut bersifat *public services* yang mengutamakan hak-hak penerima layanan. Dalam konteks ini survai integirtas menjadi salah satu instrumen penting di dalam menilai pelayanan publik di lihat dari penilaian penerima layanan (masyarakat).

1.2 Perumusan Masalah

Dalam deskripsi di atas tampak bahwa pada dasarnya pemenuhan kebutuhan air bersih merupakan hak dasar masyarakat yang harus dipenuhi oleh pemerintah sebagai bagian integral dari

pelayanan publik yang dilaksanakannya. Namun demikian, dalam realitasnya sampai saat ini pemerintah belum mampu memenuhi kebutuhan publik akan air bersih tersebut. Kondisi ini membuat penduduk dan industri cenderung melakukan eksploitasi air bawah tanah secara terus menerus, bahkan meningkat. Temuan-temuan penelitian tahun lalu tentang tata kelola pemerintahan dalam pemanfaatan air bawah tanah menunjukkan bahwa kesadaran akan bahaya eksploitasi air bawah tanah yang berlebihan sudah mulai muncul, namun setiap daerah tampaknya belum memiliki rencana strategis untuk mengatasinya.

Solusi tentatif yang kemudian muncul diarahkan pada peningkatan tarif pajak air bawah tanah dan upaya penegakan hukum bagi mereka yang melanggar ketentuan yang telah ditetapkan. Namun demikian, hal ini pun pada akhirnya terbentur pada keterbatasan peraturan perundangan yang ada, disamping keterbatasan jumlah pegawai yang menangani hal itu. Ditengah kondisi seperti ini, Pemerintah memandang air bawah tanah sebagai bahan mineral cair. Oleh karena itu, kewenangan pengelolaan dan regulasi untuk eksploitasinya berada di Departemen Pertambangan dan Energi, satuan teknis manapun yang mengelola di daerah selalu berkordinasi dengan Dinas Pertambangan dan Energi di tingkat Provinsi, karena memang secara yuridis pajak air bawah tanah menjadi hak provinsi. Dalam perkembangan lebih lanjut di beberapa daerah, khususnya Provinsi DKI Jakarta dan Kota Tangerang memang terjadi perubahan orientasi dari semangat eksploitasi bergeser ke orientasi untuk mengendalikan penggunaan air bawah tanah, namun tuntutan peraturan perundangan dalam penyusunan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terpaksa mendistribusikan kewenangan tersebut, sekalipun untuk itu harus mengorbankan proses pengendalian yang sudah tertata dalam mekanisme birokrasi yang ada.

Dalam perkembangan lebih lanjut, restrukturisasi perangkat daerah yang telah dilakukan tampaknya tidak memberikan ruang yang memadai bagi pengelolaan urusan air bawah tanah sebagai salah satu sumber daya lokal, tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah

dalam pengelolaan urusan itu bukan saja tumpang tindih bahkan cenderung semakin kabur, pada akhirnya air bawah tanah semata-mata hanya dipandang sebagai bahan miniral cair yang dapat dieksploitasi melalui regulasi pemerintah daerah guna mendatangkan pendapatan asli daerah sebanyak mungkin.

Bertolak dari permasalahan sebagaimana dideskripsikan di atas, pertanyaan penelitian dalam studi ini adalah sebagai berikut:

- (1) Bagaimana pelayanan publik dalam pemanfaatan air bawah tanah?
- (2) Seberapa besar potensi gratifikasi dalam publik dalam pemanfaatan air bawah tanah?

1.3 Tujuan Penelitian

Studi ini melihat seberapa jauh tingkat integritas dan gratifikasi pelayanan kebutuhan air, khususnya air tanah di lihat dari perspektif masyarakat (pengguna layanan). Adapun sasaran penelitian ini adalah sebagai berikut: (1) Gambaran kondisi pelayanan air bawah tanah untuk kebutuhan domestik dan industri di Jabodetabek (2) Rumusan faktor potensial yang mempengaruhi gratifikasi dan buruknya pelayanan kebutuhan air; dan (3) Merumuskan format pencegahan korupsi untuk mengatasi problem gratifikasi dalam pelayanan kebutuhan air bawah tanah domestik dan industri.

1.4 Hasil Penelitian yang Diharapkan

Hasil penelitian dapat membantu pemerintah Indonesia mengatasi pencegahan korupsi (gratifikasi) dalam pelayanan publik di Indonesia, khususnya di bidang kebutuhan air baik domestik maupun industri sebagaimana ditetapkan BAPPENAS.

BAB II

METODOLOGI PENELITIAN

2.1 Kerangka Konseptual

Di lihat dari sisi ekonomi, barang dan jasa-jasa publik yang dihasilkan suatu pelayanan publik mengandung harga, yang ditentukan oleh keseimbangan penawaran dan permintaan. Barang dan jasa-jasa publik dapat dibedakan menjadi barang-barang publik (*public goods*) dan barang-barang privat (*private goods*). Apabila barang-barang privat tetapi merupakan bagian dari jasa-jasa publik maka barang-barang privat itu disediakan oleh negara. Ada dua elemen yang selalu ada pada setiap barang publik, yaitu pertama, adalah bahwa tidak mungkin untuk menjatah (*ratio*) barang-barang itu bagi setiap individu; kedua, apabila itu bisa, amat sulit dan tidak diinginkan untuk menjatah atau membagi-bagikan barang-barang tersebut (Sjahrir, 1986). Contohnya adalah pangan. Pangan adalah barang privat yang diintervensi oleh negara melalui Bulog, penetapan harga dasar, dll. Jadi dengan demikian, untuk mengukur pelayanan publik dengan pemerataan melalui pendekatan kebutuhan pokok, maka memungkinkan melihat dan memperhatikan pelayanan publik melalui penglihatan barang dan jasa dari sisi permintaan warga masyarakat pengguna publik dan penilaian atau opini atas pelayanan yang diberikan, dan proses-proses politik yang menghasilkan keputusan ekonomi (penawaran), serta kualitas pelayanan publik tersebut.

Sementara ruang publik perdefinisi sangat luas. Sjahrir (1986: 3) membuat ilustrasi ruang lingkup pelayanan publik, adalah sebagai berikut:

Sejak manusia dalam kandungan hingga meninggal tidak henti-hentinya berhubungan dengan kegiatan-kegiatan pemerintah. Ketika dalam kandungan dia diperiksa di Puskesmas oleh seorang dokter lulusan universitas negeri yang disubsidi pemerintah. Lalu dia bersekolah di SD, SMP, SMA atau sampai ke perguruan tinggi milik pemerintah. Dia tinggal di perumahan

yang disubsidi oleh pemerintah melalui KPR (Kredit pemilikan rumah) atau rumah instansi pemerintah. Dia mendapat jasa-jasa pelayanan air minum (PAM), listrik (PLN) dan telepon (PT. Telkom), dan bila meninggal duni diperlukan surat kematian dan surat lurah untuk mendapatkan kapling di Tempat Pemakaman Umum. Apabila semasa hidupnya berusaha, maka mendapat izin macam-macam yang harus diperoleh dari negara.

Begitu luasnya ruang lingkup pelayanan publik yang diatur dan dikendalikan pemerintah yang mencakup dari barang publik murni serta barang-barang privat yang disediakan publik, maka studi ini nantinya akan menentukan sampel organisasi penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan barang dan jasa publik yang menyentuh hajat orang banyak dan berpotensi terjadi penyelewengan.

Demikian juga yang berkaitan dengan integritas pelayanan publik. Paling tidak ada 3 (tiga) aspek integritas pelayanan publik di Indonesia yang seringkali disoroti sebagai praktek pelayanan yang buruk: (1), In-efisiensi pelayanan; (2), Responsibilitas pelayanan yang rendah; dan (3) Pelayanan yang partisan.

Pertama, di dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik seringkali dijumpai adanya biaya tambahan yang harus dikeluarkan oleh masyarakat untuk diberikan kepada petugas agar dapat memperoleh produk atau jasa pelayanan. Praktek seperti ini menyebabkan harga pelayanan publik menjadi semakin tinggi atau memerlukan biaya untuk mendapatkan pelayanan yang seharusnya gratis atau tanpa dipungut biaya. Biaya tambahan ini sering ditafsirkan petugas sebagai ucapan terima kasih atas pelayanan yang telah mereka berikan.

Sementara di lain pihak biaya tambahan itu bagi masyarakat-pengguna layanan dimaksudkan untuk mempermudah proses pelayanan publik. Kedua, responsibilitas birokrasi penyelenggaraan layanan terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat terlihat dari kurangnya tanggap birokrasi penyelenggara pelayanan terhadap berbagai inovasi atau teknologi untuk mempercepat layanan masyarakat agar terjadi

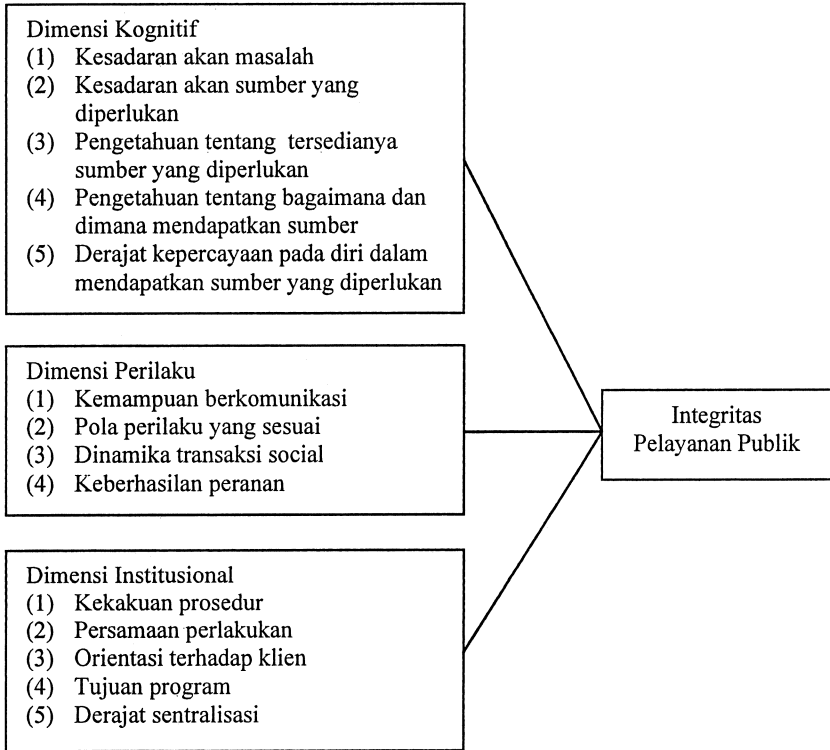
kemudahan dalam melakukan pelayanan, hal ini penting karena tuntutan dan kebutuhan masyarakat semakin berkembang.

Ketiga, adalah masih dijumpai berbagai peraturan yang dikeluarkan pemerintah yang diskriminatif dan tidak memberikan kesamaan di antara warga masyarakat yang memerlukan pelayanan. Misalnya, proses tender di berbagai instansi seringkali dirasakan tidak adil dan tidak transparan; proses tender hanya perusahaan peserta tender yang mempunyai hubungan dekat dengan pemberi kerja saja yang dapat mendapatkan proyek. Pada hal mereka itu melaksanakan tugas dan kewajiban pada sektor publik menggunakan dana dari APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara) yang sebenarnya berasal dari masyarakat dan harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Perlakuan yang tidak wajar seringkali dialami oleh para pengguna layanan ketika berhubungan dengan birokrasi pelayanan publik, akan tetapi mereka tidak biasa berbuat banyak karena haknya sebagai warga masyarakat yang seringkali tidak diatur dalam prosedur pelayanan. Prosedur pelayanan biasanya hanya mengatur kewajiban dari warga pengguna. Sedangkan hak-hak warga pengguna tidak ada, atau kalapun di atur dalam prosedur pelayanan seringkali diabaikan atau tidak diberitahu kepada masyarakat pengguna layanan.

Dengan demikian, ketiga aspek di atas merupakan permasalahan pokok yang terkait dengan kualitas pelayanan publik. Aspek efisiensi suatu pelayanan publik ini mencakup perspektif dari penyedia maupun masyarakat pengguna layanan. Kedua belah pihak tersebut sama-sama menginginkan pelayanan publik yang cepat, murah dan hemat energi. Aspek responsibilitas menghendaki agar pelayanan publik mampu menjawab kebutuhan dan keinginan pengguna layanan. Sedangkan aspek non-partisan menghendaki agar pemberian layanan publik tidak bersifat diskriminatif. Setiap warga negara mendapat akses yang sama untuk memperoleh pelayanan publik yang mereka butuhkan dan diperlakukan secara sama dalam proses mendapatkan pelayanan tersebut.

Untuk melihat integritas pelayanan publik dalam studi ini akan menggunakan pendekatan yang diberikan oleh Riaz Hassans yang dikutip oleh Sofyan Effendy (1986). Integritas pelayanan publik disebutkan mencakup tiga dimensi: (1) Kognitif, (2) Perilaku, dan (3) Institusional. Secara skematis pendekatan teoritis terhadap integritas pelayanan publik dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Modifikasi model pendekatan holistik untuk menelaah akses terhadap publik. (Sofian Effendi, 1986, hlm. 20)

Disini tingkat konseptualisasi integritas pelayanan publik diartikan sebagai konsep yang abstrak dan dapat didefinisikan dengan

berbagai cara tergantung dari perspektif pihak pemberi definisi. Tetapi, pada prinsipnya, tingkat integritas didefinisikan dari perspektif pengguna layanan publik yang mendapatkan layanan secara langsung. Artinya, berdasarkan perspektif kustomer, tidak berdasarkan pada perspektif penyedia layanan atau pejabat publik.

Tingkat integritas dapat ditentukan berdasarkan kinerja lembaga publik dalam melayani masyarakat. Jika, masyarakat, sebagai pihak yang membutuhkan layanan, menilai pejabat publik tidak melayani secara transparan dan tidak mengikuti standar dan prosedur yang adil pada saat menyediakan layanan dan berakibat pada kualitas layanan yang berbeda tergantung pada kondisi dan penyebab khusus, dengan demikian bisa dimengerti bila masyarakat menyatakan telah terjadi korupsi di lembaga/layanan tersebut atau lembaga publik yang mempunyai tingkat integritas rendah.

Dalam mengukur tingkat integritas lembaga publik, KICAC¹ mendefinisikan tingkat integritas sebagai “tingkat sejauhmana petugas layanan publik tidak terlibat dalam praktek korupsi dan bagaimana proses pelayanan masyarakat dilakukan secara transparan dan adil berdasarkan perspektif pengguna layanan publik (masyarakat)”. Tingkat integritas lembaga/layanan publik dapat diukur dalam 2 faktor utama, yaitu:

- (1) Mengukur pengalaman dan persepsi masyarakat terhadap petugas/pejabat publik dalam memberikan layanan untuk mencerminkan tingkat korupsi yang dipersepsikan dan dialami langsung oleh pengguna layanan publik. Yang akan diukur dalam faktor pengalaman dan persepsi masyarakat dalam tindak korupsi oleh aparat publik mencakup:

¹KICAC adalah sejenis Komisi Pemberantasan Korupsi di Korea Selatan, yang melakukan studi integritas pelayanan publik. Studi integritas pelayanan publik model KICAK ini diadopsi oleh oleh KPK untuk melakukan studi yang sama di Indonesia.

- Pengalaman langsung korupsi dalam mengurus layanan dilihat dari frekuensi dan besarnya/nilai pemberian yang diberikan kepada petugas layanan,
 - Persepsi berdasarkan pengalaman tingkat korupsi dalam layanan; termasuk persepsi terhadap pemberian tips.
- (2) Mengukur faktor-faktor penyebab timbulnya praktek ketidakadilan, ketidaktransparanan dan praktek korupsi yang berkemungkinan besar faktor-faktor tersebut berkorelasi dengan terjadinya korupsi di kemudian hari. Yang akan diukur dalam faktor penyebab adalah pengaruh/peranan dari hal-hal sebagai berikut:
- Sistem administratif, yang meliputi kepraktisan SOP dan keterbukaan informasi layanan
 - Lingkungan kerja/iklim kerja layanan, misalnya sejauh mana menawarkan dan menerima pemberian tips sudah merupakan kebiasaan; apakah dibutuhkan berbagai tatap muka lanjutan untuk mengurus layanan, dan lain-lain.
 - Perilaku petugas layanan, misalnya apakah petugas mengharapkan suatu pemberian dalam melayani; apakah petugas membedakan pemberian layanan (untuk pejabat, pengusaha dengan rakyat umumnya?
 - Ada tidaknya upaya pencegahan korupsi & dibukanya kesempatan untuk menyampaikan pengaduan, serta bagaimana tindak lanjut atas pengaduan tersebut.

Integritas pelayanan publik dibagi dua, yaitu *perceived integrity* (mengukur pengalaman dan persepsi *customer*) dan *potential integrity* (mengukur faktor-faktor penyebab timbulnya praktek korupsi). Secara singkat deskripsi di atas digambarkan dalam matrik, sebagai berikut:

Tabel 2.1 Fokus dan Variabel Penelitian

Fokus Kajian	Variabel	Sub Indikator	Indikator
Integritas publik	Pengalaman Integritas (<i>experienced integrity</i>)	Pengalaman (<i>experienced corruption</i>)	Frekuensi Pemberian Gratifikasi (<i>Frequency of gratuities/ entertainment</i>)
			Nilai/Jumlah gratifikasi (<i>Amount of gratuities/ entertainment offered</i>)
		Cara Pandang (<i>perceived corruption</i>)	Cara pandang tingkat gratifikasi (<i>The perceived level of seriousness of gratuities/ entertainment</i>)
	Potensi Integritas (<i>potential integrity</i>)	Lingkungan kerja (<i>working environment</i>)	Penawaran dan pemberian gratifikasi (<i>Offer and receipt of gratuities/ entertainment as common practices</i>)
			Kebutuhan tatap muka berulang (<i>Need for additional counseling</i>)
		Sistem adminisitrasi (<i>administrative systems</i>)	Kepraktisan SOP (<i>Practicality of standards and procedures</i>)
			Tingkat keterbukaan informasi (<i>Level of information</i>)
		Perilaku petugas layanan (<i>Personal attitude</i>)	Keadilan dalam layanan (<i>Fairness in duty performance</i>)
			Harapan atas gratifikasi (<i>Expectation for gratuities/ entertainment</i>)

Fokus Kajian	Variabel	Sub Indikator	Indikator
		Upaya pencegahan korupsi (<i>corruption control measures</i>)	(<i>Level of corruption prevention efforts</i>)
			(<i>Easiness in raising objections</i>)

2.2 Pendekatan

Pendekatan dalam studi integritas dan gratifikasi dalam pelayanan publik di Indonesia adalah kualitatif dan kuantitatif. Pendekatan kualitatif akan digunakan untuk penelitian tahun pertama dan kedua. Sedangkan, tahun ketiga yang bertujuan untuk meneliti dampak beban (*social cost*) yang harus ditanggung masyarakat dari layanan publik yang in-efisien dan buruk akan dilakukan dengan pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Tahun keempat, akan menggunakan penelitian survei peringkat integritas pelayanan publik yang akan dilaksanakan pada tahun keempat. Terakhir, yakni tahun kelima lebih menggunakan pendekatan *workshop* yang dilakukan di daerah maupun di Jakarta untuk merumuskan strategi pelayanan publik yang berintegritas sebagai bagian dari upaya pencegahan korupsi di Indonesia

2.3 Instrumen Penelitian

Metode penelitian yang dipakai adalah wawancara mendalam. Metode ini dipilih karena sesuai dengan permasalahan penelitian yakni mengungkap praktek pelayanan penggunaan air tanah menurut perspektif pengguna. Metode wawancara mendalam sangat fleksibel digunakan pada penelitian menelusuri dan mengungkap pelayanan publik yang buruk bahkan mengarah pada praktek gratifikasi. Peneliti harus melakukan wawancara kepada informan yang diperoleh dari wawancara sebelumnya. Dengan demikian, metode wawancara mendalam mengungkap fakta dan kejadian secara obyektif.

Instrumen pengumpulan data lain yang digunakan adalah *Focus Group Discussion* (FGD). FGD bertujuan untuk melakukan klarifikasi temuan yang diperoleh dari wawancara mendalam. Klarifikasi data dan informasi dilakukan melalui FGD agar fakta dan kejadian yang diperoleh dari wawancara dapat digugurkan atau dibenarkan. Metode lain yang digunakan adalah pengumpulan data sekunder dari kecenderungan kesimpulan lapangan yang dikumpulkan dari wawancara dan FGD. Kecenderungan yang dibaca dari data sekunder sejauhmana parallel dengan temuan lapangan dari wawancara dan FGD.

2.4 Analisis Data

Data penelitian yang diperoleh dari wawancara dan FGD dianalisa dengan metode analisis deskriptif, yakni menarasikan dan melakukan kategori kecenderungan yang terjadi di lapangan kemudian dilakukan abstraksi dengan arahan dari variabel dan indicator pokok penelitian ini sebagaimana dituangkan pada Tabel 2.1. Fokus Kajian Penelitian. Sedangkan data kuantitatif dilakukan pengelompokan sesuai dengan tujuan penelitian dan ditampilkan dalam bentuk tabel, grafik atau histogram. Tabel, grafik dan histogram ini digunakan untuk memperjelaskan kecenderungan yang terjadi uraian deskriptif.

BAB III

KONDISI AIR TANAH DI JABODETABEK

3.1 Air Tanah dan Permasalahannya

3.1.1 Kondisi Fisik dan Tata Guna Lahan

Wilayah cekungan Jakarta yang merupakan lokasi studi meliputi seluruh wilayah tangkapan hujan (*catchement area*) atau daerah aliran sungai (DAS) dari sungai-sungai yang bermuara di Teluk Jakarta. Wilayah perairan Teluk Jakarta, secara geografis terletak pada: 106° 33' BT hingga 107° BT dan 5° 48' 30" LS hingga 6° 10' 30" LS. Teluk Jakarta membentang dari Tanjung Kait di bagian barat hingga Tanjung Karawang di bagian timur, mempunyai panjang pantai lebih kurang 89 km (Suyarso, 1995).

3.1.1.1 Kondisi Fisik

Secara administrasi wilayah cekungan Jakarta meliputi dua belas wilayah administrasi kabupaten/kota yaitu wilayah DKI Jakarta, dua wilayah Bogor yakni Kota Bogor dan Kabupaten Bogor, satu Kota Depok, dan dua wilayah Tangerang yaitu Kota Tangerang dan Kabupaten Tangerang, serta dua wilayah Bekasi yaitu Kota Bekasi dan Kabupaten Bekasi. Kedua belas wilayah tersebut membentuk satu kesatuan kota yang lazim disebut Kota Metropolitan Jabodetabek. Wilayah cekungan Jakarta ini memiliki luas kurang lebih 623.190 ha, di mana jumlah penduduknya mencapai kurang lebih 20 juta jiwa. Dengan tingkat pertumbuhan penduduk yang bervariasi antara 4,1–6,4%, diperkirakan dalam dua dekade mendatang (hingga tahun 2020) wilayah ini akan memiliki jumlah penduduk yang dapat mencapai 39 juta jiwa.

Wilayah Jabodetabek merupakan daerah dataran rendah dengan ketinggian sebagian besar berkisar antara 0–100 m dpl. Secara khusus wilayah DKI Jakarta & Depok memiliki ketinggian 0–50 m dpl. Wilayah Bekasi dan Tangerang dengan ketinggian antara 0–25 m dpl dengan kemiringan 0–8%. Sedangkan Kabupaten dan Kota Bogor merupakan daerah dataran tinggi dengan ketinggian antara 25–2500 m dpl dengan kemiringan 0–40%.

Di wilayah Jabodetabek ini mengalir beberapa sungai besar di antaranya Sungai Cisadane di bagian barat, Sungai Ciliwung di bagian tengah dan Sungai Citarum serta Sungai Bekasi di bagian timur. Secara umum terdapat tujuh Daerah Aliran sungai (DAS) yaitu DAS Ciangke–Pesanggrahan, DAS Cikeas–Cilengsi, DAS Ciliwung, DAS Cipatujah–Cikarang, DAS Cipinang–Sunter, DAS Cisadane dan DAS Cibeet–Cipangkor.

3.1.1.2 Tata Guna Lahan

Seiring dengan laju perkembangan penduduk yang akan meningkat tajam, maka secara langsung kebutuhan akan pelayanan sarana kotapun meningkat pula. Demikian pula terutama dalam hal kebutuhan akan air. Pasokan air di wilayah Jabodetabek, terutama DKI Jakarta diambil dari sumber air permukaan, yang berasal dari reservoir S. Citarum (Jatiluhur, Cirata dan Saguling). Air ini terutama digunakan untuk pertanian di wilayah bagian Timur baik di luar maupun di dalam wilayah Jabodetabek. Wilayah Jabodetabek bagian Barat dan Selatan mengandalkan sumber air permukaan yang berasal dari S. Cisadane, S. Cidurian dan S. Ciujung.

Adapun pemanfaatan air tanah dilakukan secara intensif di kawasan bagian Utara Jabodetabek, terutama untuk DKI Jakarta. Di kawasan ini air tanah mempunyai nilai sosial dan ekonomi yang tinggi, mengingat sekitar 70% dari penduduk DKI Jakarta, industri dan komersial lainnya sangat bergantung pada sumber air tanah. Akibat pemanfaatan air tanah yang berlebihan telah menimbulkan kekhawatiran terhadap keberlanjutan dari sumber daya air

(*groundwater depletion*) serta dampak negatif yang ditimbulkannya berupa penurunan tanah (*land subsidence*). Kedua masalah ini sudah menjadi masalah yang serius dan perlu diupayakan penanganannya secara bersungguh-sungguh dan kontinyu.

Telah diidentifikasi, jenis kebutuhan air untuk wilayah Jabodetabek yaitu antara lain untuk keperluan pertanian, rumah tangga, perkantoran, hotel, pusat pelayanan, industri, budidaya ikan, Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) serta pengangkutan. Pemanfaatan air tanah pada tahun 1990 diperkirakan sebesar 15,5 m³/detik yang terdiri dari air tanah dangkal sebesar 11,4 m³/detik dan air tanah dalam 4,1 m³/detik. Sedangkan pemanfaatan air tanah tersebut sebesar 3,6 m³/detik untuk memenuhi kebutuhan air sektor komersial, dan sebesar 3,0 m³/detik digunakan untuk sektor industri.

Pada masa yang akan datang air tanah tetap memiliki peranan yang berarti untuk digunakan sebagai sumber air. Dibandingkan terhadap air perpipaan dari PDAM, air tanah memiliki keuntungan komparatif terutama ditinjau dari segi biaya produksi marjinal. Tetapi mengingat kondisi saat ini, di mana pencemaran air tanah oleh limbah industri sudah cukup mengkhawatirkan maka pemanfaatan air tanah ini perlu dibatasi hingga pada batas tertentu, pada tingkat batas kualitas yang memadai terutama untuk air tanah bebas, dan dari segi kuantitasnya perlu ditinjau segi dampak yang ditimbulkannya terhadap lingkungan, khususnya terhadap kemungkinan terjadinya penurunan tanah (*land subsidence*) serta intrusi air asin akibat adanya pengambilan air tanah yang berlebihan.

Penggunaan lahan tercatat pada tahun 2003 di DKI Jakarta, Depok, Tangerang dan Bekasi didominasi oleh permukiman dan kegiatan perkotaan. Pada Kota Depok penggunaan lahannya adalah kebun campuran dan tegalan, permukiman, sawah dan kegiatan perkotaan lainnya. Sedangkan Kabupaten Bogor sebagian besar masih merupakan daerah belum terbangun berupa perkebunan, sawah/tegalan dan hutan, permukiman serta kegiatan perkotaan lainnya.

3.1.2 Morfologi dan Hidrogeologi

3.1.2.1 Morfologi

Berdasarkan data fisiografi regional Jawa Barat (Van Bemmelen, 1949) daerah studi mencakup 3 zona fisiografi yaitu Dataran Pantai Utara Jakarta, Antiklinorium Bogor, dan Gunungapi Kuarter. Berdasarkan hasil analisis Citra Landsat (Goei, 1965 dan Suwijanto, 1977 dalam Assegaf, 1998) yang didasarkan pada bentuk, kenampakan topografi, dan batuan penyusunnya, daerah Jabodetabek dapat dikelompokkan ke dalam 4 satuan morfologi, yaitu:

- (1) Morfologi Dataran Pantai,
- (2) Morfologi Kipas Gunungapi Bogor,
- (3) Morfologi Gunungapi Muda,
- (4) Morfologi Perbukitan Bergelombang.

Sedangkan daerah penelitian meliputi 2 satuan morfologi yaitu:

- (1) **Morfologi Dataran Pantai**, memanjang Barat–Timur di Utara daerah studi serta berbatasan dengan Laut Jawa dengan ketinggian 0–16 m dpl dan kemiringan lereng 0–1%. Litologi penyusun berupa lempung hingga pasir kasar,
- (2) **Morfologi Kipas Gunungapi Bogor**, memanjang Barat–Timur di Selatan daerah studi serta berbatasan dengan Utara Kota Bogor dengan ketinggian 16–195 m dan kemiringan lereng 1–15%. Litologi penyusun berupa hasil rombakan vulkanik gunungapi dan tuf halus berlapis.

3.1.2.2 Geologi

Susunan satuan batuan yang terdapat di daerah penelitian dapat dituangkan dalam peta geologi (Turkandi, 1992) yang secara umum dapat diuraikan (dari tua ke muda) sebagai berikut:

- (a) **Formasi Rengganis**, terdiri atas batupasir halus konglomeratan, batulempung tersingkap di bagian baratdaya sekitar Parungpanjang. Secara tidak selaras batuan tersebut ditutupi oleh

batugamping koral sisipan batugamping pasir, napal, serta batupasir kuarsa. Formasi ini menjemari dengan Formasi Jatiluhur yang tersusun atas napal, batulempung dengan sisipan batupasir gampingan,

- (b) **Formasi Bojongmanik** disusun oleh perselingan batupasir, batulempung dengan sisipan batugamping.
- (c) **Formasi Genteng** yang berumur Tersier Atas berupa produk vulkanik: breksi andesit konglomeratan, dan sisipan batulempung tufaan,
- (d) **Formasi Serpong** disusun oleh perselingan konglomerat, batupasir, batulanau, dan batulempung bersifat lanauan, konglomerat batuapung, dan tufa batuapung,
- (e) **Batugamping koral** berumur Holosen, umumnya terdapat di gugusan kepulauan Seribu terdiri atas koloni koral, hancuran (fragmen) koral, dan cangkang Moluska.

Selain itu dijumpai adanya produk gunungapi, yang terdiri dari beberapa satuan batuan, antara lain:

- (a) **Tuf Banten** yang berumur Pliosen, disusun oleh tufa, tufa batuapung, batupasir tufan, yang kemudian ditutupi oleh,
- (b) **Batuan Gunungapi Muda**, berumur Pliosen terdiri atas breksi, tuf breksi, dan batuapung yang menjemari dengan andesit Gunung Sidamanik. Di samping itu terdapat batuan terobosan yaitu basalt G. Dago yang muncul ke permukaan dan telah mengalami pelapukan serta terkekarkan. Basalt tersebut menerobos kipas aluvium di sekitar bagian timur Cibinong,
- (c) **Endapan Permukaan dan Endapan Kipas Aluvium** (fan deposits) yang sebarannya sangat luas di bagian selatan daerah penelitian. Endapan permukaan yang cukup luas juga terdapat di sepanjang pantai Jakarta dengan radius sebarannya mencapai 10 km ke arah selatan berupa aluvium yang terdiri atas lempung, lanau, pasir, kerikil, kerakal, dan bongkah,
- (d) Pada bagian selatan terdapat **batuan hasil erupsi gunungapi atau endapan vulkanik** yang terdapat di sekitar Bogor, umumnya berasal dari G. Salak, G. Gede, dan G. Pangrango,

- (e) Selain itu, di sepanjang pantai secara setempat-setempat ditemukan adanya **Endapan Pematang Pantai** yang polanya sejajar dengan garis pantai. Endapan pematang pantai ini disusun oleh pasir halus–kasar dan mengandung cangkang moluska,
- (f) Terdapat beberapa **Endapan Pematang Pantai Purba** yang letaknya jauh di selatan kurang lebih berjarak 10 km dari garis pantai sekarang, yaitu di sekitar Cengkareng bagian barat dan membentang ke arah timur hingga ujung Menteng.

Geologi daerah penelitian didominasi oleh **endapan kuarter** dengan batuan dasar berumur Tersier yang dibatasi oleh Tinggian Tangerang di bagian Barat dan Tinggian Rengasdengklok di bagian Timur. Batas tinggian cekungan ini adalah struktur patahan. Sedimen dalam cekungan ini makin menebal ke arah timur dan menipis kembali di antara Pamanukan–Jatibarang. Wilayah selatan dibatasi oleh gunungapi kuarter Gunung Gede– Gunung Salak

Endapan Kuarter berupa satuan kipas aluvium vulkanik dan satuan aluvium pantai dan sungai. Kedua satuan tersebut berhubungan secara jari–menjari. Ketebalan endapan diperkirakan mencapai sekitar 65 m (di daerah Ciputat sekarang) hingga 300 m (di daerah Jakarta Kota sekarang). Batuan dasar diperkirakan berupa batulempung (claystone), napal (marl) dengan sisipan batugamping koral (limestone) berumur Pliosen.

Endapan kuarter yang terdapat pada daerah penelitian terletak secara tidak selaras di atas batuan dasar sedimen tersier (Martodjojo, 1984 dalam Assegaf, 1998). Endapan kuarter dibentuk oleh satuan batuan berumur Plio–Plistosen (10–12 juta tahun yang lalu) hingga Resen (saat ini) dengan litologi berupa endapan kipas gunungapi hasil erupsi gunungapi yang berada di selatan Jakarta.

Dalam kurun waktu tersebut terjadi proses erosi, pembentukan alur sungai, perkembangan pantai serta sedimentasi laut. Tahapan ini mengakibatkan endapan kuarter yang terdapat di Jakarta berupa endapan kipas gunungapi, endapan alur sungai dan

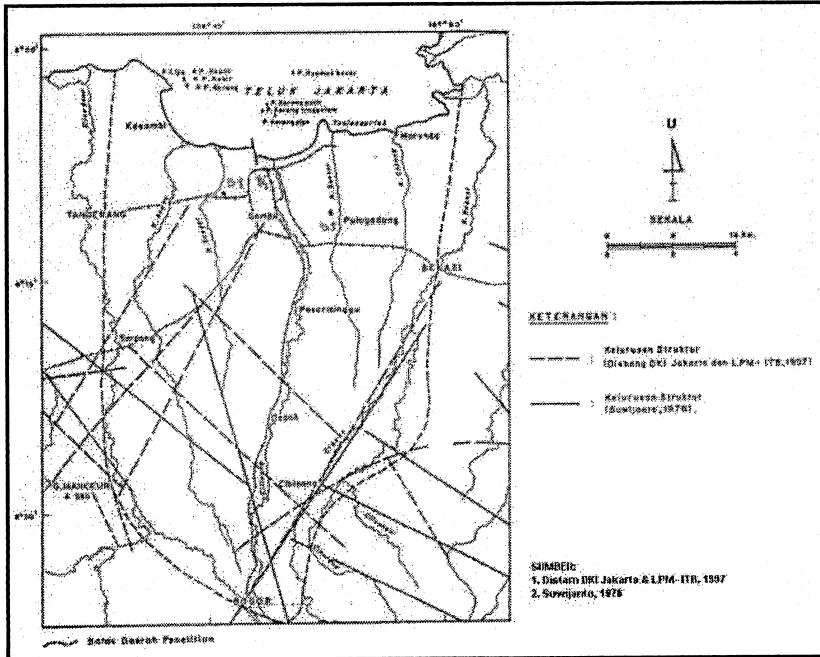
endapan pantai yang mempunyai hubungan jari jemari (*interfingering*) satu dengan yang lainnya.

Satuan aluvium kipas vulkanik merupakan endapan aluvium yang berasal dari G. Gede dan G. Salak. Daerah pengendapan dimulai dari kawasan Bogor yang menyebar sampai ke Jakarta. Penyusun utamanya berupa lempung tufaan dan pasir tuffan, yang sebagian telah terkonsolidasi dengan baik, dengan sisipan konglomerat.

3.1.2.3 Struktur Geologi

Struktur geologi yang dapat diidentifikasi dengan melalui interpretasi citra satelit (Disbang DKI Jakarta & LPM, 1997 dan Soewijanto, 1978) adalah beberapa pola kelurusan (*lineament*) berarah baratdaya–timurlaut (Gambar 3.1). Pola pelurusan tersebut diinterpretasikan sebagai suatu sesar aktif karena memotong endapan aluvial yang berumur muda. Data sekunder dan pendugaan geofisika eksplorasi minyak dan gas bumi oleh Pertamina menyebutkan adanya sesar yang menerus dari Tangerang menuju Rengasdengklok.

Walaupun hasil interpretasi citra satelit memperlihatkan adanya pola kelurusan, namun rekonstruksi bawah permukaan menghasilkan pola geometri endapan yang tidak mendukung perkiraan adanya aktivitas struktur geologi aktif.



Gambar 3.1 Peta Struktur Geologi daerah Jakarta dan Sekitarnya (Disbang DKI Jakarta & LPM, 1997 dan Soewijanto, 1978)

3.1.2.4 Hidrogeologi

Penelitian hidrogeologi ditekankan pada pemahaman mengenai sistem aliran air tanah. Penekanan ini dilakukan untuk menunjang tahapan selanjutnya yaitu manajemen air tanah. Dengan memahami sistem aliran air tanah ini maka penentuan pengelolaan air tanah dapat menjadi lebih terarah.

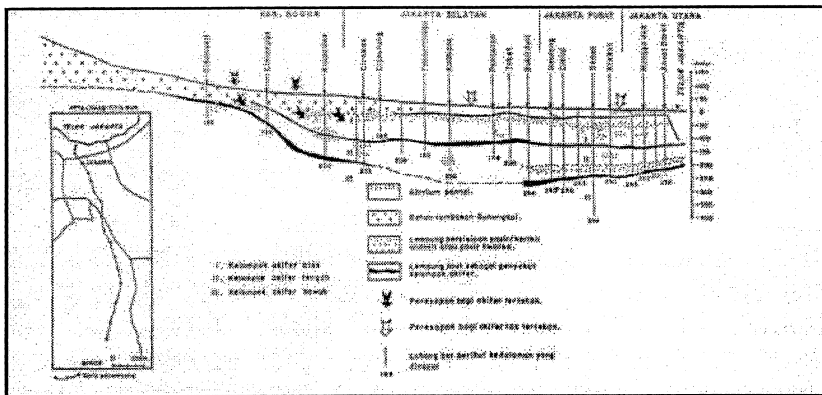
3.1.2.5 Sistem Aliran Air tanah

Beberapa penelitian sebelumnya yang membahas stratigrafi, batuan dasar, dan pembagian sistem akifer pada Cekungan Air tanah Jakarta dipaparkan sebagai berikut:

Koesoemadinata (1963) pertamakali mengemukakan adanya pengelompokan lapisan akifer pada kedalaman 40–60 meter, 80–130 meter dan seterusnya.

Soekardi dan Purbohadiwidjojo (1975) mengelompokkan akifer cekungan Jakarta menjadi 4 bagian, yaitu 0–60 m air tanah bukan artesis, 60–150 m, 150–225 m dan lebih dari 225 m adalah air tanah artesis (Gambar 3.2). Pengelompokan ini dikoreksi kembali oleh Soekardi (1982, dalam Soekardi 1986) menjadi 3 bagian yaitu 0–40 m akifer bebas (tidak tertekan), 40–140 m akifer tertekan atas dan 140–250 m akifer tertekan bawah.

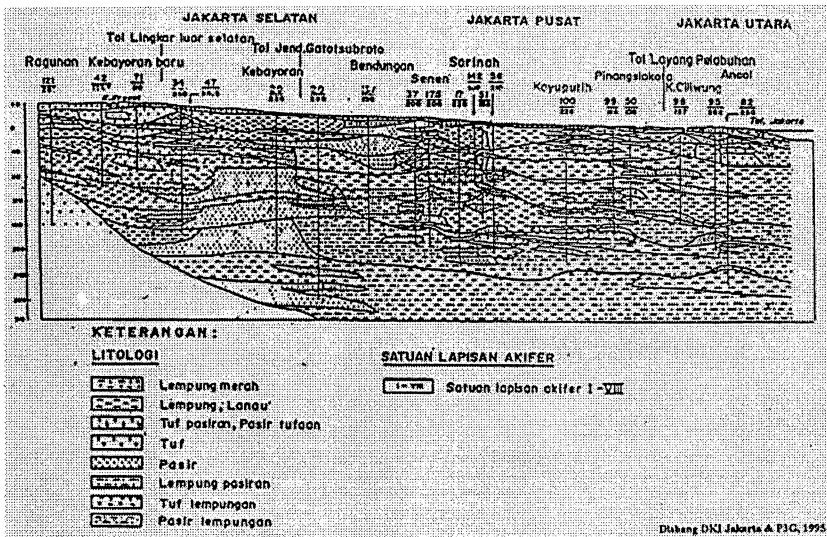
- 0–40 meter akifer bebas (tidak tertekan)
- 40–140 meter akifer tertekan atas.
- > 140 meter akifer tertekan bawah



Gambar 3.2 Kerangka Umum Hidrogeologi Bawah Permukaan (Sistem Akifer) Bogor–Jakarta (Sukardi dan Purbohadiwidjojo, 1975)

Disbang DKI Jakarta dan P3G (1995) melakukan kajian stratigrafi berdasarkan konsep siklus pengendapan dan menyimpulkan bahwa akifer pada Cekungan Air tanah Jakarta terdiri dari: (i) Endapan lingkungan darat, dan (ii) Endapan lingkungan laut. Sistem akifer pada Cekungan Air tanah Jakarta dibagi menjadi 8

kelompok, yang terbentuk melalui proses bersiklus mulai dari Plistosen Awal sampai dengan Resen (Gambar 3.3).



Gambar 3.3 Situasi lapisan akuifer

Pembagian sistem akifer I-VIII berdasarkan penampang sebaran akifer di wilayah DKI Jakarta (Disbang DKI Jakarta & P3G, 1995). Assegaf (1998 & 2002) menyimpulkan bahwa berdasarkan sifat lapisan penutup, akifer pada Cekungan Air tanah Jakarta dibagi menjadi: (i) Akifer tak tertekan, kedalaman 0–40 meter, dan (ii) Akifer tertekan, kedalaman 40–300 meter. Berdasarkan posisi saringan pada sumur-sumur air tanah di Jakarta, akifer terkeang dibagi menjadi 5 kelompok yaitu:

- Sistem akifer tidak tertekan pada kedalaman 0–40 meter,
- Sub-kelompok akifer sistem akifer tertekan atas pada kedalaman 40–95 meter,
- Sub-kelompok akifer sistem akifer tertekan atas pada kedalaman 95–140 meter,

- Sub-kelompok akifer sistem akifer bawah atas pada kedalaman 140–190 meter,
- Sub-kelompok akifer sistem akifer bawah atas pada kedalaman 190– 300 meter.

Fachri, Hutasoit dkk (2003) melakukan kajian sistem akifer air tanah berdasarkan konsep hidrostratigrafi yang mengacu kepada pendekatan litologi hasil data bor menghasilkan pembagian sistem air tanah di Jakarta sebagai berikut:

- Zona 1 (Kelompok Akifer 1)
Zona 1 diidentifikasi sebagai akifer karena zona ini didominasi oleh litologi yang lulus air. Zona ini merupakan Formasi Citalang dan Endapan Volkanik Kuarter, dan secara umum tersusun oleh batupasir, konglomerat, breksi, dan sisipan batulempung. Secara umum terlihat zona ini menebal ke arah utara dan menipis ke arah barat. Berdasarkan posisi stratigrafinya yang berada paling atas, pada dasarnya satuan-satuan batuan dari zona ini yang lulus air dan tersingkap di permukaan merupakan daerah resapan untuk zona ini.
- Zona 2 (Kelompok Akifer 1)
Zona 2 diidentifikasi sebagai akifer karena zona ini didominasi oleh litologi yang kedap air. Zona ini merupakan Formasi Kaliwangu bagian atas, dan secara umum tersusun oleh batulempung sisipan batupasir. Secara umum, terlihat zona ini menebal ke arah utara, sedangkan pada arah barat–timur ketebalan zona ini relatif seragam.
- Zona 3 (Kelompok Akifer 2)
Zona 3 diidentifikasi sebagai akifer karena zona ini didominasi oleh litologi yang lulus air. Zona ini merupakan Formasi Kaliwangu bagian tengah, Formasi Genteng, dan Formasi Serpong, dan secara umum tersusun oleh batupasir, breksi, konglomerat, dan sisipan batulempung. Secara umum, terlihat zona ini menebal ke arah utara, sedangkan pada arah barat–timur terlihat zona ini lebih tebal di bagian tengah, menipis ke arah

barat dan timur. Berdasarkan data sumur air tanah yang terdaftar pada Dinas Pertambangan DKI Jakarta, zona ini merupakan akifer dengan jumlah sumur paling banyak, dan merupakan akifer yang paling produktif di Cekungan Air tanah Jakarta. Zona ini tidak tersingkap dengan baik di permukaan, namun pada beberapa sumur terlihat zona ini kontak dengan batupasir dan konglomerat Formasi Citalang di atasnya. Diperkirakan formasi tersebut merupakan daerah resapan untuk Zona 3, di mana pada daerah tersebut terjadi aliran air tanah secara vertikal dari Formasi Citalang masuk ke dalam zona ini.

- Zona 4 (Kelompok Akitar 2)
Zona 4 diidentifikasi sebagai akitar karena zona ini didominasi oleh litologi yang kedap air. Zona ini merupakan Formasi Kaliwangu bagian bawah, dan secara umum tersusun oleh batupasir sisipan batulempung. Pada penampang-penampang geologi, terlihat zona ini menebal ke arah utara, sedangkan pada arah barat-timur ketebalan zona ini relatif seragam.

Resume dari kajian hidrogeologi yang telah dipaparkan di atas disusun dalam sebuah kolom hidrostratigrafi Cekungan Air tanah Jakarta (Gambar 3.4). Kolom hidrostratigrafi ini merupakan kesebandingan antara satuan-satuan batuan dengan sifat fisik batuan tersebut dalam meluluskan air.

UMUR		STRATIGRAFI		HIDROSTRATIGRAFI	
Esensial	Plistosen	Endapan Vulkanik Kuartar	Fm. Citalang	Zona Akifer 1	
		Fm. Serpong	Fm. Kaliwangu	Zona Akifer 2	Zona Akitar 1
Esensial	Pliosen	Fm. Genteng			Zona Akitar 2
	Akhir		Fm. Subang	Batuan Dasar Cekungan Airtanah	
Menengah		Fm. Parigi			
	Tengah	Fm. Bojongmanik	Fm. Cibulakan		

Gambar 3.4 Kolom Hidrostratigrafi Cekungan Jakarta (Fachri, Hutasoit dkk, 2002).

3.2 Sumber daya Air Jakarta

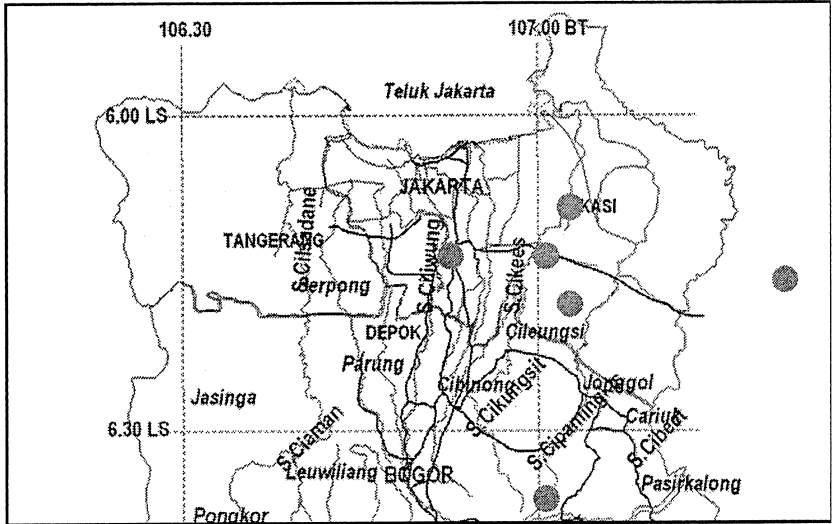
3.2.1 Potensi Air Hujan

Data curah hujan bulanan stasiun meteorologi Jakarta, Bogor, Ciledug, Halim Perdana Kusuma dan Tangerang yang dianggap dapat mewakili kawasan Jabotabek khususnya Jakarta, memperlihatkan kemiripan pola distribusi. Umumnya curah hujan bulanan pada bulan November, Desember, Januari dan Februari lebih besar dari 200 mm, bahkan stasiun Bogor mencatat sampai 345 mm, kemudian pada bulan Maret sampai Agustus menurun secara gradual, namun jarang sekali mengalami tidak hujan sama sekali dalam satu bulan.

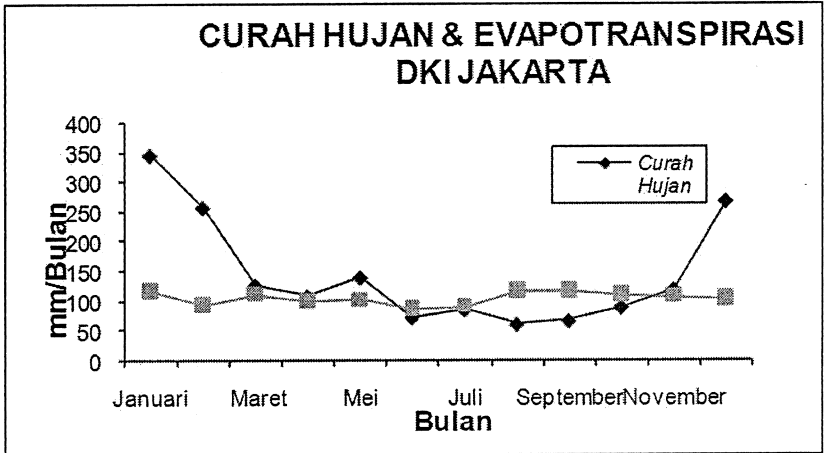
Pada monsun tenggara (April s/d Oktober) di mana iklim regional wilayah Indonesia mengalami musim kemarau. Hujan dikawasan Jakarta terjadi hampir sepanjang tahun. Surplus air (Water Surplus) dikawasan ini terjadi sepanjang tahun, kecuali bulan Juni s/d November lebih besar dari pada curah hujan bulannya. Demikian pula limpasan diperkirakan pada bulan-bulan basah dapat mengakibatkan banjir.

Berdasarkan keadaan geomorfologi daerah tangkapan pola aliran air permukaan Kawasan Jakarta menuju ke utara, kenyataan ini cocok dengan pola aliran Sungai Ciliwung, Cisadane, Cileungsi, Cikarang dan Cibeet yang bermuara ke arah laut Jawa. Lipasan air hujan dari daerah ketinggian Bogor sebagian besar mengalir ke kawasan Jakarta. Padahal kapasitas lapang di kawasan Jakarta cepat sekali mengalammi tingkat jenuh, karena tingkat kebasahan tanah mendekati tingkat kapasitas lapang. Maka kan terjadi akumulasi limpasan permukaan yang mengakibatkan banjir.

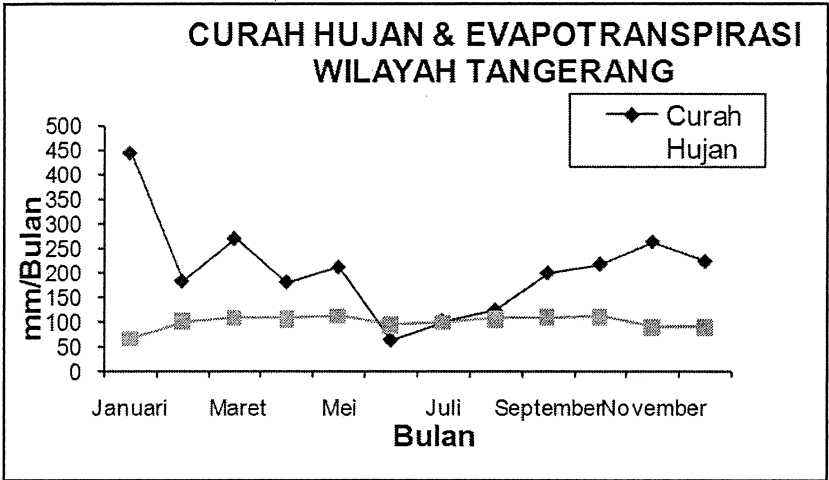
Data iklim dan curah hujan dikumpulkan dari tahun 1957 s/d tahun 1987, di mana total tahunnya adalah 30 tahun, untuk keseluruhan stasiun yang berada di kawasan Jakarta (Gambar 3.6, 3.7, 3.8 dan 3.9).



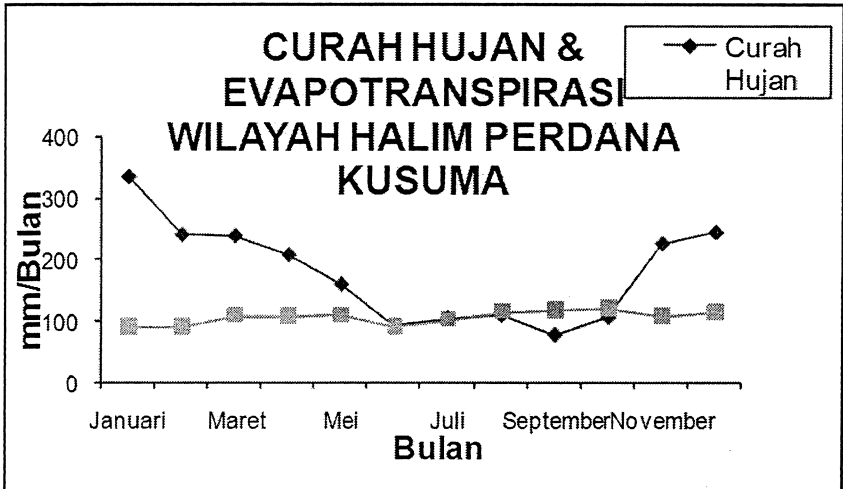
Gambar 3.5 Lokasi Stasiun Iklim



Gambar 3.6 Grafik Iklim di DKI Jakarta



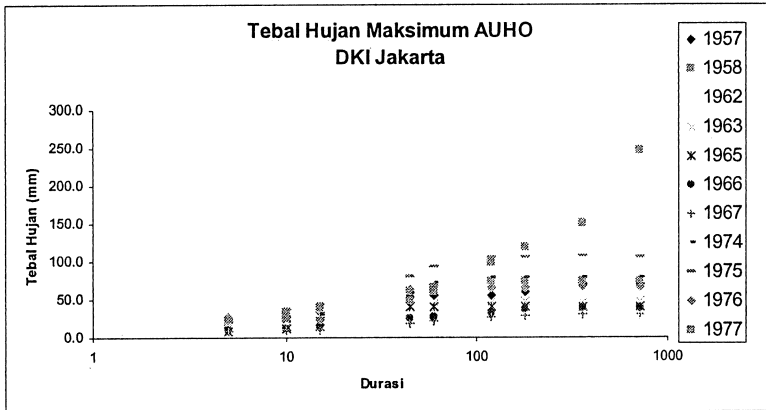
Gambar 3.7 Grafik Iklim di Tangerang



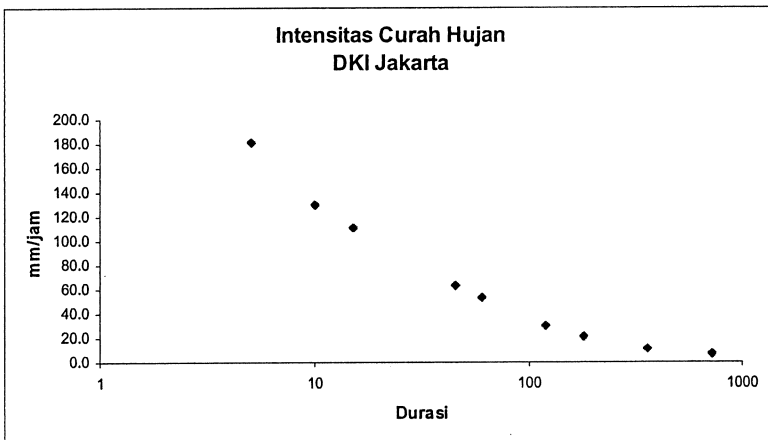
Gambar 3.8 Grafik Iklim di Halim Perdana Kusuma

3.2.2 Intensitas Curah Hujan

Curah hujan dari tahun ke tahun di wilayah DKI Jakarta ini semakin meningkat, hal ini dimungkinkan oleh terjadinya perubahan land use yang cukup significant. Di mana intensitas akan semakin mengecil jika durasinya semakin lama (Gambar 3.10, 3.11, 3.12, dan 3.13)

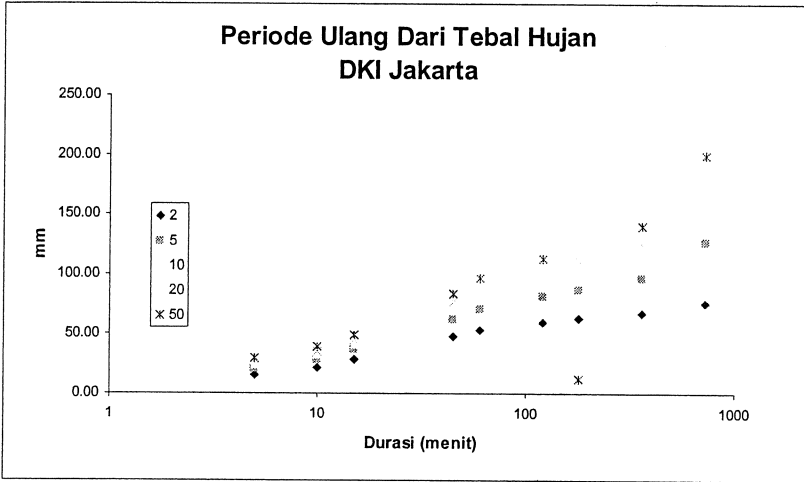


Gambar 3.9 Tebal Hujan Maksimum AUHO DKI Jakarta

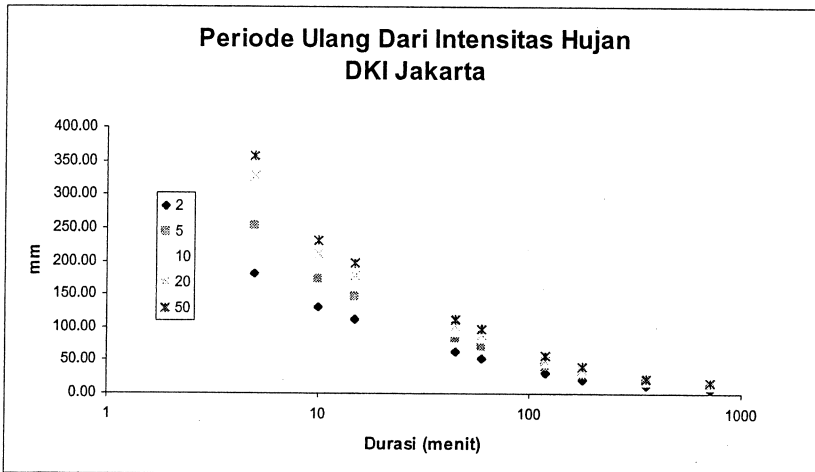


Gambar 3.10 Intensitas Curah Hujan DKI Jakarta

Periode ulang dari tebal curah hujan dan intensitas curah hujan, diperoleh kesimpulan semakin lama periode ulang maka semakin besar intensitas maupun tebal curah hujannya.



Gambar 3.11 Periode Ulang Tebal Hujan DKI Jakarta



Gambar 3.12 Periode Ulang Intensitas Hujan

3.2.3. Air Permukaan

Kawasan Jakarta dan sekitarnya yang sebagian besar merupakan daerah dataran rendah dilalui 10 sungai (Tabel 4.1) yang mempunyai debit signifikan antara lain:

Tabel 3.1 Debit Sungai di Wilayah Penelitian

No	Nama Sungai	Debit Rata-rata Tahunan (m ³ /dt)	Debit Rata-rata Bulan Terkering (m ³ /dt)
1	Cilontar	11.9	5.3
2	S.Cisadane	57.70	27.6
3	Kali Angke	55.30	25.56
4	Kali Grogol	N.A	N.A
5	Kali Krukut	8.61	4.31
6	S. Ciliwung	19.56	10.20
7	Kali Sunter	3.25	1.90
8	Kali Cakung	N.A	N.A
9	Kali Bekasi	13.45	4.39
10	Cikarang	8.98	2.61
11	Cibeet	116.79	4.88
Total		194.73	87.26

N.A = Not Available

Perhitungan aliran sungai dengan menggunakan metoda water balance (neraca air). Dari hasil pembagian zone maka dihitung aliran air (Run Off) yang terbagi ke dalam empat zone, yakni blok Tangerang, Halim, Bogor serta Jakarta.

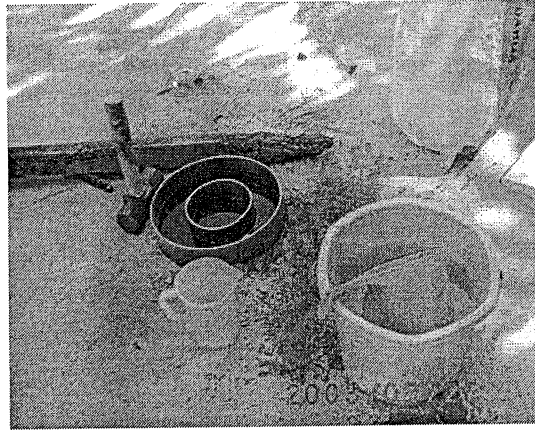
3.2.4 Infiltrasi

Terdapat 25 stasiun infiltrasi yang tersebar di wilayah DKI Jakarta, sebaran infiltrasi tersebut mulai dari Tangerang, Bogor, Jakarta Pusat, Jakarta Barat, Jakarta Timur dan Jakarta Selatan. Dari 25 stasiun yang ada terdapat 15 stasiun yang dapat berfungsi sebagai daerah resapan (Tabel 4.2). Sementara hanya satu daerah yang betul-betul dapat berfungsi sebagai daerah resapan yaitu stasiun Cibinong.

Sementara untuk hujan di bawah 1 jam hanya tujuh stasiun yang dapat berfungsi sebagai resapan.

Tabel 3.2 Laju Infiltrasi DKI Jakarta dan Sekitarnya

No	Lokasi	Laju Infiltrasi		Keterangan
		cm/ menit	mm/ jam	
1	Kosambi	0.080	48.0	Di atas 120 menit
2	Kamal	0.040	24.0	Di atas 180 menit
3	Sunter	0.003	1.8	
4	Cengkareng	0.003	1.8	
5	Pulo Mas	0.003	1.8	
6	Jelambar	0.003	1.8	
7	Cawang	0.002	1.2	
8	Tebet	0.008	4.8	
9	Pondok Indah	0.003	1.8	
10	Cibubur	0.070	42.0	Di atas 120 menit
11	Cibinong	0.500	300.0	semua durasi
12	Cimanggu	0.080	48.0	Di atas 120 menit
13	Pasar Minggu	0.025	15.0	Di atas 360 menit
14	Ciputat	0.120	72.0	Di atas 45 menit
15	Situ Babakan	0.100	60.0	Di atas 60 menit
16	Cilodong	0.150	90.0	Di atas 45 menit
17	Semplak	0.010	6.0	
18	Sukasari	0.200	120.0	Di atas 15 menit
19	Cipulir	0.170	102.0	Di atas 45 menit
20	Duren Sawit	0.250		Di atas 10 menit
21	Tipar	0.002		
22	Yos Sudarso	0.003		
23	Jakarta Kota	0.013		Di atas 720 menit
24	Monas	0.100		Di atas 120 menit
25	Meruya	0.030		Di atas 360 menit



Gambar 3.13 Alat Infiltrometer yang digunakan untuk uji infiltrasi

3.2.5 Neraca Air

Tutupan lahan di daerah DKI Jakarta dan sekitarnya berdasarkan 3 jenis yaitu, tanaman, genangan dan kota (Tabel 3.3 dan 3.4)

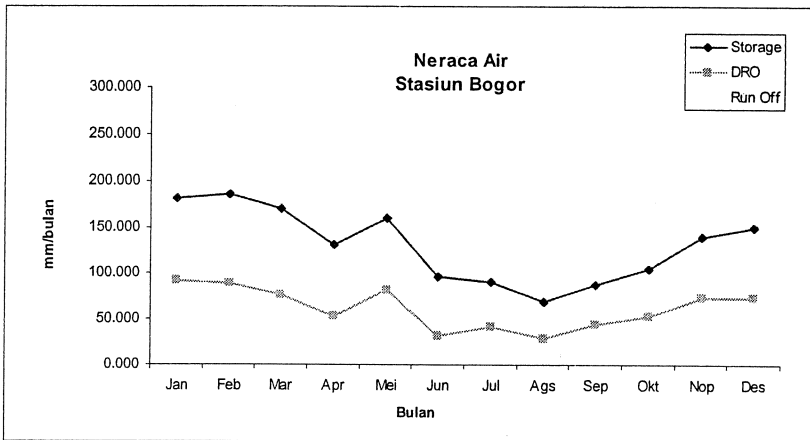
Tabel 3.3 Luas Area Masing-masing Stasiun

Stasiun	Total Area (m ²)	Tanaman (m ²)	Genangan (m ²)	Kota (m ²)
Jakarta	456700000	80983140	32496250	343221610
Halim P K	479900000	76946200	8896800	394057000
Tangerang	530800000	162994200	33859800	333946000
Bogor	890400000	723217000	12200000	154983000

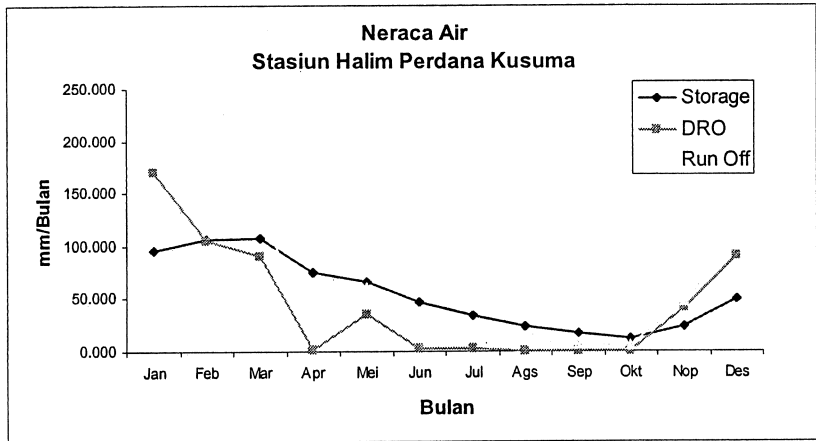
Tabel 3.4 Persentase Masing-masing Tutupan Lahan

Stasiun	Tanaman (%)	Genangan (%)	Kota (%)
Jakarta	17,73	7,12	75,15
Halim P K	16,03	1,85	82,11
Tangerang	30,71	6,38	62,91
Bogor	81,22	1,37	17,41

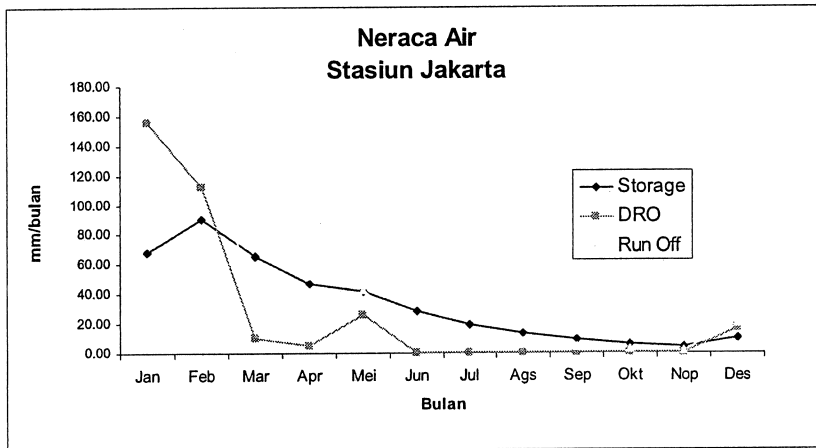
Berdasarkan data-data di atas maka diperoleh neraca air stasiun-stasiun di DKI Jakarta (Gambar 3.15, 3.16, 3.17, dan 3.18)



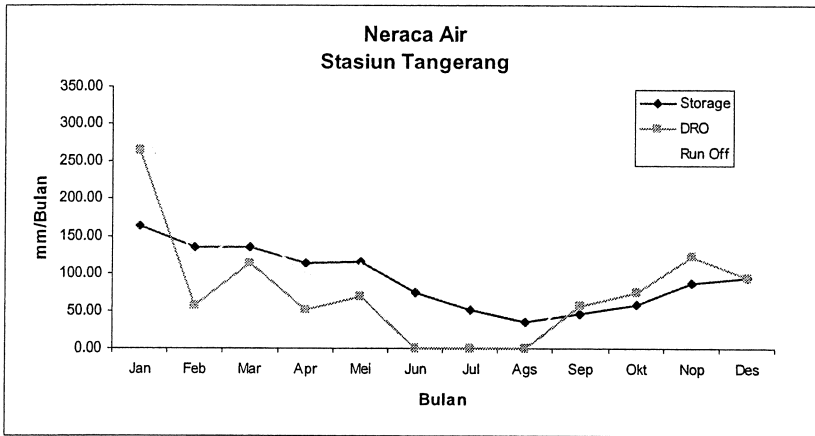
Gambar 3.14 Neraca Air Stasiun Bogor



Gambar 3.15 Neraca Air Stasiun Halim Perdana Kusuma



Gambar 3.16 Neraca Air Stasiun Jakarta



Gambar 3.17 Neraca Air Stasiun Tangerang

Dari ke empat profil neraca air, jelas terlihat penyumbang air permukaan terbesar adalah Bogor, hal ini dikarenakan curah hujan daerah bogor yang cukup tinggi jika dibandingkan dengan DKI Jakarta. Hal ini dikarenakan daerah Bogor sudah mendekati daerah pegunungan, di mana pada daerah tersebut merupakan titik terjadinya proses kondensasi awan.

3.3. Kebutuhan Air di Jabodetabek

3.3.1 Kebutuhan Domestik

Kebutuhan SDA domestik sangat erat kaitannya dengan jumlah penduduk dan laju pertumbuhannya. Berkembangnya jumlah penduduk berarti terjadi peningkatan kebutuhan air untuk rumah tangga (domestik). Jumlah pemakaian air untuk wilayah Jabotabek diperkirakan berkisar antara 60 liter/orang/hari–150 liter/orang/hari, sesuai dengan standar jumlah pemakaian air yang dikeluarkan Direktorat Jenderal Cipta Karya.

Tabel 3.5 Laju Pertumbuhan Penduduk Wilayah Jabotabek

WILAYAH	Periode Tahun				Jumlah Penduduk Tahun 2010 (Juta Jiwa)
	1990–1995	1995–2000	2000–2005	2005–2010	
DKI Jaya	1,8	1,7	1,5	1,3	11,178
Kab. Bogor	4,1	3,4	2,9	2,6	7,062
Kodya Bogor	1,8	1,5	1	0,8	0,345
Kab. Tangerang	5,3	4,9	4,5	3,9	4,591
Kodya Tangerang	5,7	4,1	3	2,3	1,72
Kab. Bekasi	5,3	5	4,1	3,1	4,802
Total					29,698

Sumber: Jabotabek Metropolitan Development Plan Review, 1993

Pada tahun 1990 jumlah penduduk Jabotabek adalah 17 juta jiwa dan akan menjadi kurang lebih 30 juta jiwa pada tahun 2010, dengan persebaran 11,5 juta jiwa di wilayah DKI Jaya dan 18,5 juta di wilayah BOTABEK (Bogor, Tangerang, Bekasi). Perkiraan ini dengan anggapan bahwa pada periode tersebut (1990–2010) laju pertumbuhan mengalami penurunan. Berdasarkan laju pertumbuhan penduduk, terlihat adanya wilayah yang memiliki kecenderungan pertumbuhan penduduk yang cukup besar (Tabel 5.1). Pada tahun 1990, laju pertumbuhan penduduk lebih dari 5% di wilayah Bekasi, Tangerang, dan Bogor. Pada periode tahun 2005–2010, laju pertumbuhan penduduk yang terbesar lebih dari 5% terdapat di wilayah Bekasi dan Tangerang.

Pada saat ini, kebutuhan air oleh penduduk di wilayah Jabotabek berasal dari penyediaan Pemerintah melalui Perusahaan air Minum (PAM) dan oleh penduduk sendiri dengan pembuatan sumur pompa dan sumur dangkal. Selain itu, terdapat pula penduduk yang langsung menggunakan sumber air permukaan. Penyediaan air oleh penduduk sendiri merupakan jumlah yang terbesar.

Berdasarkan jumlah penduduk, pemakaian air untuk wilayah Jabotabek adalah seperti pada tabel berikut:

Tabel 3.6 Pemakaian Air Wilayah Jabotabek (1990–2005) (m³/detik)

Tahun	1990	1995	2000	2005
DKI Jakarta	18,4	24,9	31,1	38,7
BOTABEK	5,3	6,4	7,4	9,6
Total	23,7	31,3	38,5	48,3

Sumber: Jabotabek Metropolitan Development Plan Review, 1993

3.3.2. Kebutuhan Non-Domestik

Kegiatan non-domestik yang terbesar sejalan dengan perkembangan penduduk adalah irigasi dan industri. Sedangkan untuk sektor lain walaupun ada kenaikan, namun relatif kecil dibandingkan dengan pemakaian tersebut.

Kebutuhan air untuk irigasi tidak diketahui dengan jelas, namun dapat diketahui bahwa kebutuhan terbesar terjadi pada musim kemarau. Pada puncak musim kemarau tersebut, kebutuhan akan air rata-rata untuk irigasi sebesar 0.7 m³/detik. Hal ini berarti bahwa kebutuhan untuk persawahan teknis yang terdapat dalam wilayah Jabotabek adalah kurang lebih 96.250 m³/detik.

Kebutuhan air industri jauh lebih besar dibandingkan dengan kebutuhan untuk pertanian, karena jumlah yang terus bertambah setiap tahunnya. Berdasarkan perkiraan yang dilakukan oleh Biro Perencanaan Departemen Perindustrian, jumlah kebutuhan air untuk sektor industri DKI Jakarta dan Jawa Barat adalah seperti pada tabel berikut:

Tabel 3.7 Estimasi Kebutuhan Air Pada Sektor Industri

Daerah	Kebutuhan Air (m ³ /detik)			
	1990	1993	1998	2003
DKI Jakarta	3,555	3,801	4,21	4,21
Jawa Barat	3,666	4,683	37,232	40,75

Sumber: Biro Perencanaan Dept. Perindustrian

Pada saat ini, kegiatan industri terpusat di daerah Bogor, Bekasi, dan Tangerang dan sebagian di wilayah DKI Jakarta. Pada tahun-tahun mendatang diperkirakan perkembangannya akan ke arah Barat (tangerang dan Serang) dan ke arah Timur (Bekasi dan Cikampek).

Adanya perubahan kebijakan ekonomi melalui PAKTO 23 tahun 1993 diperkirakan jumlah industri akan sangat besar. Hal ini terlihat dengan meningkatnya kebutuhan lahan untuk kegiatan industri. Peningkatan kebutuhan ini kan mengakibatkan berkurangnya lahan pertanian, demikian pula dengan kebutuhan untuk permukiman. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa laju pertumbuhan kebutuhan air untuk sektor industri akan makin bertambah dan mengurangi laju pertumbuhan kebutuhan air untuk sektor pertanian dan domestik.

Kebutuhan di DKI Jakarta paling besar terutama dikaitkan dengan jumlah penduduk dan tingkat sosial yang lebih tinggi dari daerah lain di Indonesia. Sementara kebutuhan air Tangerang dan Bekasi sangat dipengaruhi oleh adanya rencana untuk menjadikan kedua daerah ini sebagai zona industri di masa yang akan datang.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Kebijakan Pengelolaan Air Tanah

Sumber daya air merupakan salah satu sumber daya alam yang mempunyai peranan sangat penting bagi kehidupan umat manusia dan makhluk hidup lainnya di bumi, karena tanpa air semua makhluk akan binasa. Air tidak hanya untuk keperluan air minum dan rumah tangga saja, tetapi dimanfaatkan juga dalam aspek kehidupan lainnya seperti pertanian, perkebunan, perumahan, industri, pertambangan, pariwisata dan lain-lain, bahkan sudah menjadi komoditas komersial.

Sumber utama air berasal dari hujan yang turun ke bumi, di mana sebagian akan mengalir di permukaan tanah sebagai air permukaan dan sebagian lagi meresap ke dalam tanah membentuk air tanah. Air permukaan dan air tanah akan mengalir dari daerah yang lebih tinggi (daerah resapan) menuju ke daerah yang lebih rendah dan akhirnya ke laut, dalam perjalanannya, sebagian air tersebut akan menguap ke udara menjadi awan, kemudian jatuh kembali ke tanah sebagai hujan. Air tanah merupakan kebutuhan pokok hidup bagi semua makhluk hidup. Oleh karenanya, dalam pengelolaannya harus dapat menjamin pemenuhan kebutuhan yang berkecukupan secara berkelanjutan. Keberadaan air tanah mempunyai fungsi sosial, lingkungan dan ekonomi. Oleh karena itu, pengelolaannya harus dapat menjamin kelestarian dan ketersediaannya secara berkesinambungan.

Air tanah terdapat di bawah permukaan tanah baik berada di daratan maupun di bawah dasar laut, mengikuti sebaran karakteristik tempat keberadaannya yaitu dalam lapisan tanah atau batuan pada cekungan air tanah (CAT). Yang dimaksud CAT adalah suatu wilayah yang dibatasi oleh batas hidrogeologis tempat semua kejadian hidrogeologis seperti proses pengimbuhan, pengaliran dan pelepasan air tanah berlangsung (Pasal 1 angka 12 UU No. 7 Tahun 2004). Keberadaan air tanah di Indonesia cukup melimpah, akan tetapi tidak di

setiap tempat terdapat air tanah (CAT) tergantung pada kondisi geologi meliputi proses pengendapan dan struktur geologi yang berpengaruh terhadap sifat fisik tanah dan batuan serta curah hujan. Pengambilan air tanah dalam upaya pemanfaatan atau penggunaannya memerlukan proses sebagaimana dilakukan pada kegiatan pertambangan mencakup kegiatan penggalian atau pengeboran.

Pengelolaan air tanah didasarkan pada cekungan air tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 12 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2004 Tentang Sumberdaya Air. Cekungan air tanah di Indonesia dibedakan menjadi: (1) Cekungan air tanah lintas negara, dikelola oleh Pemerintah Pusat, (2) Cekungan air tanah lintas provinsi, dikelola oleh Pemerintah Pusat; (3) Cekungan air tanah lintas kabupaten/kota, dikelola oleh pemda., provinsi; dan cekungan air tanah dalam satu kabupaten/kota, dikelola oleh kabupaten/kota.

Aspek konservasi air tanah tampaknya masih menjadi *vis, misi* dan landasan dalam pengelolaan air tanah di Indonesia. Ada 7 (tujuh) landasan kebijakan pengelolaan air tanah di Indonesia, yaitu:

- (a) Air tanah mempunyai peran yang penting bagi kehidupan dan penghidupan rakyat Indonesia, mengingat fungsinya sebagai salah satu kebutuhan pokok hidup.
- (b) Air tanah harus dikelola secara bijaksana, menyeluruh, terpadu, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan.
- (c) Pengelolaan air tanah secara teknis perlu disesuaikan dengan perilaku air tanah meliputi keterdapatan, penyebaran, ketersediaan, dan kualitas air tanah serta lingkungan keberadaannya.
- (d) Pengelolaan air tanah wajib mengacu kebijakan pengelolaan air tanah pada cekungan air tanah, kebijakan ini mengacu pada UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber daya air (SDA)
- (e) Kebijakan pengelolaan air tanah ditetapkan oleh menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangan masing-masing.
- (f) Pengelolaan air tanah perlu diarahkan pada keseimbangan antara upaya konservasi dan pendayagunaan air tanah yang terintegrasi dalam kebijakan dan pola pengelolaan sumber daya air.

- (g) Kegiatan utama dalam pengelolaan air tanah yang mencakup konservasi dan pendayagunaan air tanah diselenggarakan untuk mewujudkan: (1) Kelestarian dan kesinambungan ketersediaan air tanah, (2) Kemanfaatan air tanah yang berkelanjutan.

Sementara itu, visi dan misi pengelolaan air tanah adalah terwujudnya kelestarian, kesinambungan, ketersediaan, serta kemanfaatan air tanah yang berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan terlaksananya Konservasi, Pendayagunaan, Pemberdayaan dan peningkatan peran aparat dan masyarakat dan Peningkatan penyediaan data dan informasi. Penggunaan Air Tanah di Indonesia menggunakan prinsip hak guna air yang meliputi hak guna pakai dan hak guna usaha. Izin pengambilan air tanah memiliki masa berlaku. Izin bias diperpanjang dan dicabut jika tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Izin penggunaan atau pemanfaatan air tanah secara prinsip izin hak guna air ini dikeluarkan oleh bupati/walikota sesuai kewenangannya, setelah memperoleh rekomendasi teknis dari menteri atau gubernur sesuai kewenangannya. Namun demikian, masyarakat bisa menggunakan air tanah tanpa izin dari pemerintah apabila untuk kebutuhan sehari-hari dengan kriteria sebagai berikut:

- (a) Penggunaan air tanah dari sumur bor dengan diameter < 2 inci.
- (b) Penggunaan air tanah dengan tenaga manusia dari sumur gali.
- (c) Penggunaan air tanah kurang dari 100 m³/bulan per kepala keluarga.
- (d) Penggunaan air tanah dari sumur bor dengan diameter < 4 inci dengan pengambilan kurang dari 100 m³/bulan.

Persyaratan mendapatkan izin penggunaan air tanah diperlukan persyaratan administrasi dan teknis. Persyaratan administrasi, seperti: Identitas pemohon/akte perusahaan, profil perusahaan, dan nama dan alamat pemohon, sedangkan persyaratan Teknis meliputi: peta lokasi dan situasi rencana pengelolaan, rencana debit air yang akan dipakai, dokumen UKL dan UPL atau AMDAL dan informasi penggunaan air tanah yang sudah ada.

Warga masyarakat yang telah mendapat izin memanfaatkan aior tanah memiliki hak melakukan pengeboran atau penggalian air tanah dan memakai air tanah sesuai kebutuhan dalam izin dan berkewajiban membayar jasa pelayanan perizinan, memberi sebagian air tanah kepada masyarakat sekurang-kurangnya 10%, melaporkan jumlah air tanah yang dipakai, membayar pajak pemanfaatan air tanah serta membangun sumur resapan.

4.2 Pelayanan Publik Kasus Air Tanah

4.2.1 Kasus DKI Jakarta

Daerah Khusus Ibukota Jakarta merupakan dataran rendah dengan ketinggian rata-rata sekitar 7 meter di atas permukaan laut, Berdasarkan SK Gubernur Nomor 171 Tahun 2007 luas wilayah daerah ini meliputi daratan seluas 662,33 km² dan lautan seluas 6.977,5 km². Daerah ini memiliki sekitar 110 buah pulau yang tersebar di Kepulauan Seribu. Di samping itu daerah ini juga memiliki sekitar 27 buah Sungai/Saluran/Kanal yang digunakan sebagai sumber air minum, usaha perikanan dan usaha perkotaan lainnya.

Disebelah utara Kota Jakarta membentang pantai dari Barat sampai ke Timur sepanjang 35 km yang menjadi tempat bermuaranya 9 buah sungai dan 2 buah kanal, sementara di sebelah selatan dan timur berbatasan dengan wilayah Provinsi Jawa Barat, sebelah barat dengan Provinsi Banten, sedangkan disebelah utara berbatasan dengan Laut Jawa.

Secara administratif wilayah DKI Jakarta dibagi menjadi 5 wilayah kota administrasi dan satu kabupaten, yakni: Kota Administrasi Jakarta Selatan dengan luas daratan sekitar 141,27 km²; Jakarta Timur dengan luas daratan sekitar 188,03 km²; Jakarta Pusat dengan luas daratan sekitar 48,13 km²; Jakarta Barat dengan luas daratan sekitar 129,54 km²; Jakarta Utara dengan luas daratan sekitar 146,66 km²; dan Kabupaten kepulauan Seribu dengan luas daratan

sekitar 8,70 km².¹ Bila melihat tata ruang dan pertumbuhan masing-masing wilayah dewasa ini, kegiatan industri lebih banyak terdapat di Jakarta Utara dan Jakarta Timur, sedangkan untuk kegiatan usaha dan perkantoran banyak terdapat di Jakarta Barat, Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan.

Menurut hasil proyeksi Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta jumlah penduduk DKI Jakarta pada tahun 2008 sebanyak 9,15 juta jiwa, bila jumlah penduduk tersebut dibandingkan dengan luas wilayah yang ada (662,33 km²), maka kepadatan penduduk daerah ini mencapai 13,8 ribu/km². Dengan demikian, di Indonesia provinsi ini merupakan wilayah terpadat penduduknya. Bila mengacu pada catatan dari Jabotabek Metropolitan Development Plan Riview tahun 1993, pada tahun 2010 penduduk Kota Jakarta mencapai 11,178 jiwa. Sekalipun tingkat pertumbuhan penduduk Kota Jakarta sejak tahun 1990 hingga tahun 2010 setiap periode lima tahun secara kumulatif cenderung fluktuatif sebagaimana telah diuraikan dimuka, namun setiap tahun penambahan penduduk karena urbanisasi relatif tinggi.

Sampai saat ini Kota Jakarta masih menjadi salah satu tujuan para pencari kerja dari setiap daerah di Indonesia. Sejalan dengan laju pertumbuhan kota, jumlah penduduk pun terus meningkat. Bila hal ini dikaitkan dengan kebutuhan akan air bersih sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, maka tidak dapat dielakan lagi kebutuhan akan air bersih di Kota Jakarta cenderung terus meningkat. Sementara itu, Perusahaan Air Minum (PAM) DKI Jakarta dengan instalasi sebanyak 8 unit hanya mampu memproduksi air minum sebanyak 515,09 juta m³ dengan jumlah konsumen sebanyak 778.044 pelanggan. Dari keseluruhan konsumen tersebut, 86,97% di antaranya berasal dari rumah tangga, sedangkan 11,30% lainnya dari niaga besar/kecil. Menurut salah seorang nara sumber dari kalangan PAM DKI Jakarta, sampai saat ini secara umum PAM DKI Jakarta baru mampu menyediakan 47% dari kebutuhan masyarakat. Defisit air bersih yang

¹Lihat Jakarta Dalam Angka, Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta, 2009.

dipasok dari sistem perpipaan PAM DKI Jakarta membuat penduduk dan dunia usaha di Jakarta sulit untuk berhenti menyedot air tanah, baik melalui sumur pantek ataupun sumur bor (artesis).

Menurut Firdaus Ali, salah seorang pengamat hidrologi Universitas Indonesia menyatakan bahwa dengan jumlah penduduk sebanyak 8,5 juta orang di Jakarta, dengan standar setiap orang membutuhkan 190 liter air per hari dan dunia usaha membutuhkan 30% dari total kebutuhan domestik, maka secara total masyarakat Jakarta membutuhkan air bersih 2,099 miliar liter per hari atau 24.300 liter per detik. Padahal produksi air bersih saat ini hanya mencapai 19.328 liter per detik. Dengan demikian, pada tahun 2009 sudah terjadi defisit air bersih sebanyak 4.972 liter per detik.

Dalam perkembangan lebih lanjut, krisis air bersih itu akan lebih parah karena Pemerintah Provinsi DKI Jakarta belum memiliki rencana strategis yang komprehensif untuk mengatasinya.² Sekalipun demikian Pemerintah DKI Jakarta tampaknya mulai menyadari akan bahaya eksploitasi air bawah tanah yang berlebihan. Penyedotan air tanah dalam, atau dari sumur berkedalaman 40 m atau lebih, secara berlebihan menyebabkan penurunan lapisan air dalam tanah dan permukaan tanah. Data Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD) DKI Jakarta menunjukkan, pada periode 1950 sampai 1995, muka air tanah di Jakarta turun 45 m dan permukaan tanah turun 200 cm dalam 17 tahun. Atas dasar kesadaran ini, sekalipun masih bersifat farsial, Pemerintah DKI Jakarta melakukan berbagai upaya untuk mengurangi penggunaan air tanah dalam. Badan Pengelola Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD) sebagai intitusi yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan air bawah tanah lebih diarahkan pada pengendalian, pemberian izin pengambilan air bawah tanah merupakan upaya terakhir, kalau bisa sebaiknya memanfaatkan air permukaan yang dikelola Perusahaan Air Minum (PT. PAM Jaya). Sekalipun baru berupa kebijakan tidak tertulis dari pimpinan lembaga tersebut, saat ini industri

²Lihat “Penduduk Bertambah, DKI Krisis Air Bersih“, Kompas, 10 Agustus, 2009.

yang banyak menggunakan air bawah tanah tidak diberikan izin eksploitasi, mereka diarahkan untuk memanfaatkan air permukaan dari PT. PAM Jaya, terlebih-lebih untuk daerah-daerah di wilayah Jakarta Utara, mereka diarahkan untuk mengolah air laut atau air limbah menjadi air bersih. Cara seperti ini mungkin masih memerlukan biaya tinggi, namun PT. Pelindo sudah mulai mengolah air laut menjadi air bersih.

Upaya lain yang ditempuh Pemerintah DKI Jakarta dalam rangka pengendalian penggunaan air tanah, pada bulan Mei 2009 melalui Surat Keputusan Gubernur No. 37 tahun 2009 Pemerintah DKI Jakarta menetapkan pajak air tanah baru. Pajak air tanah dalam bagi rumah tangga mewah yang sebelumnya sebesar Rp.525,-/m³ dinaikan menjadi Rp.8.800,-/m³. Bagi pelanggan industri, hotel, dan komersial, tarif pajak dinaikan dari Rp.3.300,-/m³ menjadi Rp.23.000,-/m³. Tarif pajak yang baru itu jauh lebih mahal dari tarif air yang di pasok PAM Jaya. Tarif air bersih dari PAM Jaya untuk industri, hotel, dan aktifitas komersial lainnya hanya mencapai Rp.12.550,-/m³ atau hampir setengah dari pajak air tanah dalam. Dengan demikian, diharapkan dapat mengurangi penggunaan air bawah tanah dan mendorong pemanfaatan air permukaan sebagaimana telah dideskripsikan di atas. Sekalipun kebijakan tersebut bersifat parsial, namun tampaknya secara politis mendapat dukungan luas. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DKI Jakarta mendesak pemerintah Provinsi DKI Jakarta agar segera menerapkan pajak air tanah dalam yang sudah ditetapkan. Penundaan penerapan tarif pajak baru membuat kondisi lingkungan di Jakarta akan semakin rusak. Lebih jauh, Wakil Ketua DPRD DKI Jakarta, Dani Anwar mengatakan bahwa tarif pajak air tanah dalam yang jauh lebih murah dari pada tarif air bersih dari PAM Jaya membuat penyedotan air tanah dilakukan secara berlebihan. Apabila pajak yang baru dapat diberlakukan dengan segera, penyedotan air tanah dalam akan menurun drastis.³

³ Lihat "DPRD: Desak Penerapan Pajak Baru Air Tanah", Kompas, 11 Agustus, 2009.

Dilihat kontelasinya dalam tatakelola Pemerinthan DKI Jakarta, saat ini kewenangan dalam pengelolaan air tanah berada di Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah. Lembaga ini membawahi 4 Bidang, yakni: Bidang Pelestarian dan Tata Lingkungan; Bidang Pencegahan Dampak Lingkungan dan Pengelolaan Sumber Daya Perkotaan; Bidang Pengendalian Pencemaran dan Sanitasi Lingkungan; Bidang Penegakan Hukum Lingkungan. Dari keempat bidang tersebut yang memiliki kewenangan langsung dalam pengelolaan air bawah tanah adalah Bidang Pencegahan Dampak Lingkungan dan Pengelolaan Sumber Daya Perkotaan. Bila melihat nomenklatur yang ada, dalam konteks ini tampaknya air bawah tanah dipandang sebagai bagian dari sumber daya perkotaan, sedangkan perizinannya ditangani oleh satuan kerja setingkat Subbidang yang ada di bawah bidang tersebut. Sementara itu, berbagai pelanggaran dalam eksploitasi air bawah tanah, baik yang bersifat administratif maupun teknis, seperti kondisi fisik sumur bor, meteran maupun volume air yang diambil ditangani oleh Bidang Penegakan Hukum Lingkungan yang disejajarkan dengan gangguan lingkungan pada umumnya.

Menurut salah seorang nara sumber dari kalangan pegawai Badan Pengelola Lingkungan Hidup Daerah, bila dulu di Dinas Pertambangan pengelolaan air bawah tanah lebih diorientasikan pada eksploitasi bahan mineral cair yang sejajar dengan bahan galian lainnya, sekarang di BPLHD pengelolaan air bawah tanah lebih diarahkan pada pengendalian dan konservasi. Namun demikian, kewenangan pengelolaan air bawah tanah baru efektif berada di lingkungan BPLHD pada bulan Maret tahun 2009, sehingga belum ada program konservasi yang lebih komprehensif, sumur pantau yang digunakan sebanyak 5 buah masih sumur pantau peninggalan Dinas Pertambangan dahulu. Kegiatan yang sudah berjalan baru sebatas pembuatan rekomendasi teknis untuk mengeluarkan izin pengambilan air bawah tanah. Rekomendasi teknis tersebut dikeluarkan oleh Subbidang Pengelolaan Sumber Daya Perkotaan setelah melakukan rapat dengan Tim Pakar. Tim Pakar yang ada selama ini berasal dari bagian Hidro Geologi

Universitas Trisakti, mereka yang kemudian memberikan justifikasi ilmiah pada setiap rekomendasi teknis yang dikeluarkan.

Sementara itu, peta kondisi air bawah tanah yang dijadikan acuan untuk memberikan rekomendasi teknis adalah data manual hasil pengamatan ITB bekerja sama dengan Universitas Trisakti pada tahun 2006. Menurut salah seorang nara sumber dari kalangan pegawai Subbidang Perizinan, dalam proses pemberian izin, baik persyaratan maupun prosedur yang harus ditempuh relatif sama dengan dahulu, hanya saja berganti lembaga yang mengeluarkannya, bila dahulu dikeluarkan oleh Dinas Pertambangan, sekarang dikeluarkan oleh BPLHD. Persyaratan untuk izin sumur bor antara lain:

- (a) Foto copy KTP pemohon untuk perorangan atau pimpinan/ penanggung jawab untuk badan usaha/hukum
- (b) Peta lokasi sumur dan lokasi sumur yang telah dilengkapi dengan gambar pensil dengan skala detail/besar 1:1000;
- (c) Peta situasi topografi dengan skala 1:10.000;
- (d) Foto copy izin mendirikan bangunan/blok plan;
- (e) Foto copy Izin Perusahaan Pemboran Air Tanah dari BPLHD Provinsi DKI Jakarta;
- (f) Gambar detail konstruksi Sumur Bor di lokasi Pengeboran Asli;
- (g) Studi Kelayakan dan Analisa Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) untuk rencana pengambilan air bawah tanah dengan luah/debit air lebih 50 liter/detik atau UKL/UPL untuk rencana pengambilan air bawah tanah dengan luah/debit kurang dari 50 liter/detik;
- (h) Foto copy rekening PDAM Jaya/ surat permohonan penyambungan asli;
- (i) Pernyataan pemanfaatan air bawah tanah untuk cadangan apabila ada jaringan PDAM Jaya;
- (j) Membuat rincian rencana kebutuhan pemakaian air bersih (neraca air);
- (k) Foto copy surat keterangan dari Kepala BPLHD Provinsi DKI Jakarta yang menerangkan bahwa kontraktor/pelaksana pemboran

air bawah tanah dapat melaksanakan kegiatan pemboran di Provinsi DKI Jakarta;

- (l) Membuat Sumur Resapan Air Hujan dengan spesifikasi sesuai ketentuan;
- (m) Pernyataan bersedia membuat sumur bor khusus dengan Automatic Water Level Record (AWLR) untuk memantau perubahan lingkungan serta membuat 5 (lima) sumur resapan bagi setiap 5 (lima) sumur bor pada 1 lokasi yang dimiliki yang sama atau setiap pengambilan air bawah tanah dengan luah/debit lebih 50 liter/detik atau pada tempat tertentu yang kondisi airnya dianggap sudah rawan;
- (n) Pernyataan bersedia membuat bak meter air yang layak dan mudah diperiksa untuk melindungi meter air.

Sedangkan persyaratan izin pemanfaatan air tanah dengan menggunakan sumur pantek antara lain:

- (a) Foto copy KTP pemohon untuk perorangan atau pimpinan/ penanggung jawab untuk badan usaha/hukum
- (b) Peta lokasi sumur dan lokasi sumur yang telah dilengkapi dengan gambar pensil dengan skala detail/besar 1:1000;
- (c) Peta situasi topografi dengan skala 1:10.000;
- (d) Foto copy izin mendirikan bangunan/blok plan;
- (e) Foto copy rekening PDAM Jaya/surat permohonan penyambungan asli;
- (f) Pernyataan pemanfaatan air bawah tanah untuk cadangan apabila ada jaringan PDAM Jaya;
- (g) Berita acara pemeriksaan sumur pantek;
- (h) Membuat rincian rencana kebutuhan pemakaian air bersih (neraca air);
- (i) Membuat Sumur Resapan Air Hujan dengan spesifikasi sesuai kebutuhan dan dibuatkan Berita Acara;
- (j) Pernyataan bersedia membuat bak meter air yang layak dan mudah diperiksa untuk melindungi meter air.

Di samping persyaratan administratif sebagaimana di-deskripsikan di atas, setiap pemohon pengambilan air bawah tanah

dikenakan pajak sesuai dengan jenis sumur bor yang akan dibuatnya, jumlah pajak setiap jenis sumur bor ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur No. 37 Tahun 2009 sebagaimana telah dideskripsikan di atas. Setiap tiga tahun sekali setiap izin pengambilan air bawah tanah, baik sumur bor maupun sumur pantek wajib diperpanjang.

Setelah memenuhi persyaratan sebagaimana diuraikan di atas dan mendapat rekomendasi teknis dari Subbidang Pengelolaan Sumber Daya Perkotaan, kemudian Subbidang Perizinan mengeluarkan izin pemanfaatan air bawah tanah. Jumlah izin pemanfaatan air bawah tanah sejak tahun 2007 hingga tahun 2008 tampak dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 4.1 Jumlah Izin yang Dikeluarkan 2007–2009

Tahun	Jenis Sumur	
	Sumur Bor (Titik)	Sumur Pantek (Titik)
2007	102	261
2008	103	232
2009	41	78

Sumber: Laporan Subbidang Perizinan, BPLHD Provinsi DKI Jakarta, 2009

Sementara itu, berdasarkan Laporan Perizinan Lingkungan dari Badan Pengelola Lingkungan Hidup Provinsi DKI Jakarta, sampai dengan bulan April tahun 2010 telah diterbitkan Surat Izin Pengambilan Air (SIPA) untuk 41 titik terdiri dari:

- SIPA Bor Baru : 8 titik
- SIPA Bor Perpanjangan : 22 titik
- SIPA Pantek Baru : 2 titik
- SIPA Pantek Perpanjangan : 8 titik
- SIPA Bor Baru Ilegal : 1 titik

Bila dibandingkan jumlah izin pemanfaatan air bawah tanah sejak tahun 2007 hingga tahun 2010 tampaknya cenderung menurun, penurunan drastis terjadi pada tahun 2009 dan 2010. Keadaan ini secara formal seolah-olah menggambarkan penurunan penggunaan air tanah, namun sebenarnya tidak menggambarkan realitas yang terjadi, sebab di luar sumur yang memiliki izin masih banyak sumur bor ilegal (tanpa izin). Menurut nara sumber yang pernah menjabat Kepala Seksi Pengendalian dan Pengawasan, Dinas Pertambangan tahun 1993, pada tahun 1994 pernah diadakan penelitian bekerja sama dengan ITB, dalam penelitian tersebut digunakan Geo Radar untuk menemukan titik-titik sumur bor. Hasil penelitian tersebut menemukan bahwa sekitar 93% sumur bor yang ada masih ilegal, terutama sumur bor yang ada di perusahaan-perusahaan. Banyak perusahaan yang memiliki izin hanya untuk satu atau dua titik sumur bor, tetapi jumlah sumur bor ilegal yang ada lebih banyak dari izin yang dimiliki, bahkan ada satu perusahaan yang memiliki 12 titik sumur bor, tetapi yang memiliki izin hanya 2 titik. Sumur ilegal tersebut biasanya disembunyikan, di beberapa perusahaan sumur ilegal itu disembunyikan di bawah ruangan Direksi. Lebih jauh nara sumber tersebut menyatakan bahwa sebenarnya relatif mudah untuk menemukan sumur ilegal diperusahaan, bandingkan saja antara rekening pemakaian air dari PAM dengan kebutuhan air yang tercantum dalam dokumen Amdal, selisih di antara keduanya sudah pasti jumlah debit air yang diambil dari tanah.

Kesulitan untuk mengungkap berbagai kasus sumur ilegal dewasa ini disebabkan karena *pertama* kurang tegasnya regulasi yang ada, *kedua* karena sering terjadinya gratifikasi, terutama gratifikasi antara perusahaan dengan oknum petugas lapangan. Di antara kedua faktor tersebut, faktor gratifikasi lebih kuat dan sulit diberantas karena desakan dari perusahaan yang memiliki sumur ilegal demikian kuat. Secara terbuka responden tersebut mengakui bahwa pada saat Dia menjabat Kepala Seksi Pengendalian dan Pengawasan, Dinas Pertambangan pernah ditawari mobil baru oleh sebuah perusahaan yang memiliki beberapa sumur ilegal dengan imbalan kasus sumur ilegal tersebut tidak diungkap, sehingga perusahaan tersebut dapat

menghindar dari kewajiban membayar pajak pemakaian air yang telah berlangsung betahun-tahun.

Menurut salah seorang nara sumber dari Bidang Penegakan Hukum Lingkungan, potensi gratifikasi dalam mengungkap kasus sumur ilegal relatif besar dengan modus yang beragam, tidak terbatas pada saat temuan awal saja tetapi juga bisa berlanjut pada penanganan kasus selanjutnya dalam penerapan sanksi hukum yang berlaku. Dalam temuan awal potensi gratifikasi terjadi dengan modus tidak menindak lanjuti atau menghilangkan kasus tersebut, hal ini bisa dilakukan oleh petugas lapangan atau pejabat atasannya. Sementara itu, bila temuan awal sumur ilegal ditindak lanjuti, tahap pertama dilakukan legalisasi dengan cara memaksa pemilik sumur untuk mengurus Surat Izin Pengeboran Air Tanah (SIPA). Sekalipun upaya ini secara prosudural menyalahi, sebab seharusnya pengeboran dilakukan setelah ada surat izin, namun hal ini merupakan upaya yang bersifat akomodatif guna menggiring pemilik sumur bor untuk membayar pajak air tanah. Setelah pemilik sumur bor memiliki SIPA lalu kemudian dikenakan denda pajak air tanah yang dihitung mundur sejak sumur bor tersebut digunakan, dasar perhitungan debit air yang digunakan bisa dihitung dari kapasitas pompa yang dipakai atau jumlah air limbah yang dikeluarkan.

Menurut pengakuan nara sumber tersebut, ruang gratifikasi terbuka lebar pada saat penentuan debit air yang telah digunakan, sebab hasil perhitungan ini yang kemudian dijadikan dasar penentuan jumlah denda yang dikenakan. Pihak pemilik sumur pada umumnya berusaha agar jumlah denda yang dibayar sekecil mungkin, untuk itu biasanya mereka mengupayakan menyogok oknum petugas, selama menurut kalkulasi mereka jumlah uang suap yang dikeluarkan lebih kecil dibandingkan jumlah denda yang sebenarnya harus dibayar, maka penyelesaian melalui penyuaipan cenderung dilakukan. Lebih jauh responden tersebut menyatakan bahwa penerapan sanksi dalam penanganan kasus sumur ilegal tidak hanya mempertimbangkan aspek normatif semata, tetapi juga mempertimbangkan aspek sosial politik yang kemudian akan timbul. Sebagai contoh kasus misalnya kasus

sumur ilegal di salah satu perusahaan yang berada di daerah Kebon Jeruk. Perusahaan tersebut bergerak dalam bidang *laundry*, selain memiliki sumur ilegal, keberadaan perusahaan tersebut juga menyalahi tata ruang yang ada, karena berdomisili di wilayah yang peruntukannya untuk pemukiman penduduk. Namun demikian, perusahaan itu telah melakukan pemberdayaan masyarakat dengan baik dengan cara menyerap tenaga kerja dari lingkungan disekitarnya. Bila Sumur Bor yang dimilikinya ditutup, maka tidak ada sumber air lain, karena saluran PAM belum tersedia, sehingga perusahaan itu harus berhenti berproduksi, akibatnya akan terjadi pemutusan hubungan kerja masal.

Atas dasar pertimbangan itu sumur bor yang ada tidak ditutup, baru beberapa tahun kemudian, setelah jaringan pipa dari PAM masuk kedaerah itu sumur bor tersebut ditutup. Bila kasus ini dicermati lebih jauh, alasan dampak sosial dan politik yang ditimbulkan akibat penerapan sanksi sebenarnya merupakan alasan-lasan formal yang mengemuka, namun upaya untuk mencapai kesepakatan antara pihak pengusaha dengan petugas serta pemanfaatan air tanah selama sumur tersebut belum ditutup disinyalir erat dengan praktek gratifikasi. Di luar sumur ilegal yang dimiliki perusahaan-perusahaan besar, penanganan kasus sumur ilegal yang belum terjamah adalah sumur ilegal yang digunakan untuk usaha pencucian motor atau mobil, terutama sumur ilegal yang digunakan oleh perusahaan pencucian mobil/motor yang relatif kecil, biasanya berlokasi di jalur hijau. Sekalipun mereka hanya menggunakan sumur pantek dengan kedalaman berkisar antara 30 m sampai dengan 40 m, namun saat ini jumlah mereka banyak dan masing-masing menggunakan air tanah dalam jumlah yang relatif besar. Selain menggunakan air tanah yang relatif banyak, secara normatif sebenarnya mereka masuk dalam katagori Niaga Kecil yang secara juridis wajib membayar pajak air tanah. Namun demikian, upaya penertiban terhadap jenis usaha ini memerlukan kordinasi dengan perangkat daerah lainnya, karena selain memakai sumur ilegal, juga tidak memiliki izin usaha, bahkan banyak yang membuka usaha di daerah terlarang, seperti jalur hijau, pinggir rel Kereta Api atau pinggir trotoar jalan. Dengan kondisi seperti ini, maka penertiban sumur ilegal

yang ada pada usaha tersebut seharusnya menjadi bagian integral dari penertiban secara keseluruhan. Terlepas dari legalitas usahanya, beberapa nara sumber yang memiliki usaha pencucian motor dan mobil di daerah Tebet dan Kalibata menyatakan bahwa mereka setiap bulan membayar kepada oknum petugas di Kelurahan masing-masing, jumlah pembayaran setiap bulan bervariasi, namun rata-rata berkisar antara Rp.150.000,- sampai dengan Rp.300.000,- setiap bulan. Seluruh nara sumber yang diwawancarai tidak mengetahui apakah pembayaran tersebut untuk membayar pajak air tanah yang telah digunakannya, bahkan salah seorang nara sumber tidak mengetahui kalau pemakaian air tanah dikenakan pajak, mereka hanya mengetahui bahwa setiap bulan harus membayar dengan pembayaran itu dianggap bahwa usaha mereka mendapat pengesahan dari pemerintah daerah setempat. Keadaan ini mengindikasikan bahwa sekalipun pajak pemanfaatan air bawah tanah telah ditentukan berdasarkan surat keputusan gubernur yang memiliki kekuatan hukum mengikat, namun dalam implementasinya belum mendapat tindak lanjut dari perangkat daerah terendah (kelurahan), berbagai upaya penanganan masih terpusat pada institusi di tingkat provinsi.

Sebagaimana telah disinggung di atas bahwa sejak kewenangan pengelolaan air tanah berada di Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah, satuan kerja yang memiliki kewenangan langsung dalam pengelolaan air bawah tanah adalah Bidang Pencegahan Dampak Lingkungan dan Pengelolaan Sumber Daya Perkotaan. Berbagai pelanggaran dalam eksploitasi air bawah tanah, baik yang bersifat administratif maupun teknis, seperti kondisi fisik sumur bor, meteran maupun volume air yang diambil ditangani oleh Bidang Penegakan Hukum Lingkungan yang disejajarkan dengan gangguan lingkungan pada umumnya. Menurut kepala bidangnya, upaya penanganan terhadap pelanggaran dalam pemanfaatan air bawah tanah dimulai dari laporan rekening pembayaran pajak air bawah tanah, atas dasar data tersebut kemudian dilakukan pengontrolan di lapangan. Sekalipun pengawasan terhadap pengguna sumur bor ini baru berjalan 9 bulan, namun sampai saat ini sudah ada 162 titik sumur bor yang

diawasi, 59 titik di antaranya sudah dikenakan peringatan dan 5 titik lainnya sudah dilakukan penyegelan, bahkan ada 63 sumur bor yang ditutup dengan cara dicor. Dari seluruh perusahaan yang ditutup ada 3 perusahaan yang dilanjutkan dalam penyidikan, karena perusahaan tersebut bandel, setelah sumur borna ditutup, mereka membuat kembali sumur bor tanpa izin. Dari berbagai tindakan formal yang dilakukan, ada beberapa perusahaan pengguna air bawah tanah yang sudah dikenakan denda, jumlah denda tersebut bervariasi mulai dari 16 juta, 50 juta, bahkan ada yang 500 juta tergantung dari kubikasi pemakaian air dan lamanya tidak membayar pajak. Sebagai contoh kasus misalnya Gedung Bukopin di Jalan MT. Haryono, Gedung Bukopin sejak berdiri menggunakan sumur ilegal. Setelah sumur ilegal tersebut ditutup, kemudian penggunaan air dihitung dari limbah yang dikeluarkan. Atas dasar perhitungan tersebut kemudian dikenakan denda sebesar Rp.500,- juta.

Menurut salah seorang nara sumber, penegakan hukum dalam pemanfaatan air bawah tanah ini kurang memiliki dasar hukum untuk memberi sanksi yang tegas kepada para pelanggar. Peraturan Daerah No.10/1998 tentang pajak pemanfaatan air bawah tanah terkesan lemah, peraturan perundangan tersebut hanya mengatur tiga tingkatan sanksi untuk para pelanggar, yakni:

- (a) Peringatan,
- (b) Penghentian Sementara,
- (c) Pengecoran Sumur Bor yang ada.

Sementara itu, apabila setelah pengecoran sumur bor, ternyata pelanggar masih membandel dengan cara membuka kembali sumur tersebut, relatif sulit dikenakan sanksi. Bisa dikenakan sanksi pidana berdasarkan UU No. 23/1997 tentang pengelolaan lingkungan, namun dalam penentuan pidana tersebut harus dibuktikan dahulu terjadinya kerusakan lingkungan sebagai akibat perbuatan tersebut. Dengan keterbatasan peraturan perundangan yang ada, akhirnya para pelanggar dijerat dengan Peraturan Daerah No. 7/1978 tentang Ketertiban Umum. Salah satu pasal dalam perda tersebut mengatur tentang ketertiban lingkungan, pasal inilah yang kemudian dikenakan, sehingga para

pelanggar dapat dikenakan denda, baik denda material, maupun kurungan mulai 30 hari hingga 180 hari. Di samping keterbatasan peraturan perundangan yang ada, juga ada keterbatasan jumlah pegawai yang ada. Pegawai yang terlibat secara aktif dalam penegakan lingkungan hanya berjumlah 3 orang, padahal mereka di samping harus menangani pelanggaran dalam pemanfaatan air bawah tanah juga harus menangani pelanggaran lingkungan secara umum. Dengan kondisi seperti ini, sekalipun banyak pelanggaran yang terjadi dalam pemanfaatan air bawah tanah, namun penanganannya sangat terbatas.

Bila berbagai pelanggaran dalam eksploitasi air bawah tanah ditangani oleh Bidang Penegakan Hukum Lingkungan sebagaimana telah dideskripsikan di atas, pencatatan meteran penggunaan air oleh setiap wajib pajak menjadi kewenangan salah satu subbidang yang ada di bawah Bidang Pengelolaan Sumber Daya Perkotaan. Dalam kaitannya dengan penentuan jumlah pajak daerah, pencatatan meteran ini memegang peranan strategis, sebab atas dasar pencatatan inilah besaran jumlah pajak daerah ditetapkan pada setiap pengguna. Secara prosudural hasil pencatatan meteran penggunaan air tanah dari Sub Dinas Pencatat Meteran ini diserahkan kepada Dinas Pelayanan Pajak, Dinas Pelayanan Pajak inilah yang kemudian membuat Surat Ketetapan Pajak Daerah sebagai dasar penagihan kepada setiap wajib pajak. Menurut nara sumber dari Bidang Pengelolaan Sumber Daya Perkotaan, jumlah pemakaian air tanah yang tercatat saat ini mencapai 18.906486 m² dengan jumlah wajib pajak sebanyak 4101. Sementara itu, jumlah seluruh pencatat meteran untuk seluruh DKI Jakarta hanya sebanyak 15 orang petugas. Mereka berstatus tenaga kontrak yang berada di bawah perusahaan swasta, perusahaan swasta inilah yang menerima kontrak kerja dari Pemerintah DKI Jakarta.

Bila melihat laporan hasil pencatatan pengguna air tanah dari Sub Din Pencatatan tampaknya relatif banyak wajib pajak yang penggunaan 0 dengan berbagai keterangan, baik karena air tanah hanya digunakan sebagai cadangan, meteran rusak, pompa rusak atau perusahaan yang bersangkutan bangrut. Jika pemakaiannya 0, maka dalam Surat Ketetapan Pajak Daerah dinyatakan 0, hal ini berarti wajib

pajak tersebut tidak dikenakan pajak air tanah, hanya membayar abudemen sebesar Rp.25.000,-/bulan. Menurut salah seorang nara sumber, bila dalam Surat Ketetapan Pajak Daerah dinyatakan 0 seharusnya dicermati lebih jauh, karena bisa berbagai kemungkinan yang mendorong hal itu terjadi, antara lain:

- (a) Karena Sumur bor yang ada hanya digunakan sebagai cadangan
- (b) Tidak dicatat oleh petugas
- (c) Sengaja dibuat nol oleh pemilik atau petugas
- (d) Meteran rusak atau sengaja dirusak

Pada perusahaan-perusahaan yang menempatkan sumur bor yang dimilikinya sebagai cadangan, untuk kebutuhan sehari-hari biasanya menggunakan air dari PAM DKI Jakarta atau mengolah sendiri air permukaan, baik yang berasal dari sungai atau laut. Perusahaan-perusahaan seperti ini pada dasarnya telah mengikuti arah kebijakan Pemerintah DKI Jakarta yang lebih berorientasi pada pengendalian dan konservasi dalam pemanfaatan air tanah. Namun demikian, jumlah perusahaan seperti ini relatif sedikit, sebab pasokan air dari PAM DKI Jakarta belum mampu memenuhi kebutuhan masyarakat, sementara mengolah sendiri air permukaan memerlukan biaya yang relatif tinggi. Salah satu perusahaan yang telah mengolah air laut menjadi air bersih adalah PT. Pelindo, namun hal ini memerlukan biaya yang relatif tinggi sehingga sulit dilakukan oleh perusahaan skala menengah, terlebih-lebih perusahaan kecil. Pada perusahaan-perusahaan kecil dan menengah yang menempatkan sumur bor yang dimilikinya sebagai cadangan, untuk kebutuhan sehari-hari biasanya menggunakan air dari PAM DKI. Sebagai contoh kasus misalnya Rumah Sakit Bersalin "Budi Jaya" yang berlokasi di Jalan Saharjo, Rumah Sakit ini berdiri sekitar tahun 1988. Sejak awal berdiri Rumah Sakit ini menggunakan satu buah sumur bor dengan kedalaman sekitar 80 m, namun kemudian mengikuti anjuran Pemerintah DKI agar mengutamakan penggunaan air dari PAM DKI, sehingga air tanah hanya digunakan sebagai cadangan. Sejak menempatkan air tanah sebagai cadangan, penggunaan air setiap hari rata-rata 33 m³, terdiri dari 25 m³ air dari PAM DKI, 8 m³ air tanah. Dengan demikian,

pemakaian air tanah dalam sebulan hanya sekitar 140 m³, kadang-kadang hanya 20 m³, bahkan sering 0 sehingga hanya membayar abudemen sebanyak Rp.25.000,- setiap bulan.

Bila melihat perbandingan jumlah air yang dipakai anatar air dari PAM DKI dengan air tanah, tampaknya Rumah Sakit ini benar-benar menempatkan sumur bor sebagai cadangan. Namun demikian, menurut beberapa orang nara sumber banyak perusahaan yang hanya berpura-pura menempatkan sumur bor sebagai cadangan, seolah-olah untuk kebutuhan sehari-hari air bersih diambil dari PAM DKI, padahal sebenarnya dari sumur bor yang meterannya tidak tercatat. Hal ini bisa terjadi bila pemilik sumur bor bekerja sama dengan petugas pencatat, alasan yang di buat petugas pencatat bisa bermacam-macam, ada yang hanya dinyatakan dalam catatan meterannya bahwa sumur ini hanya sebagai cadangan, ada juga yang dinyatakan meteran rusak, pompa rusak atau perusahaannya bangkrut, sehingga catatan meteran yang masuk menjadi 0. Sementara itu, pengecekan ulang terhadap hasil pencatatan para petugas sangat jarang dilakukan.

Menurut salah seorang nara sumber di Provinsi DKI Jakarta, hal ini karena jumlah pegawai yang ada relatif sedikit, sehingga sulit untuk mengadakan pengecekan, terlebih-lebih bila pengecekan itu harus dilakukan secara rutin. Dengan demikian, sekalipun ada perusahaan yang benar-benar menempatkan sumur bor sebagai cadangan, namun keadaan ini oleh sebagian perusahaan dapat dijadikan alasan untuk menghindari pembayaran pajak air tanah, tentu saja hal ini bisa terjadi bila ada kerja sama pengusaha dengan oknum petugas. Dalam konteks ini gratifikasi tidak dapat dihindarkan.

Bila meteran penggunaan air yang dimiliki wajib pajak tidak dicatat oleh petugas pencatat meteran, maka dalam Surat Ketetapan Pajak Daerah akan dinyatakan 0. Dengan demikian, wajib pajak yang bersangkutan tidak membayar pajak air tanah, sekalipun dalam kenyataannya menggunakan air tanah untuk kebutuhan sehari-hari. Menurut salah seorang nara sumber, kasus seperti ini biasanya terjadi karena kelalaian petugas pencatat meteran. Sebagaimana telah

disinggung di atas, jumlah seluruh pencatat meteran untuk seluruh DKI Jakarta hanya sebanyak 15 orang petugas. Mereka berstatus tenaga kontrak yang berada di bawah perusahaan swasta, perusahaan swasta inilah yang menerima kontrak kerja dari Pemerintah DKI Jakarta. Menurut salah seorang nara sumber dari Subbidang Pencatatan Meteran, jumlah pencatat saat ini terlalu sedikit bila dibandingkan dengan luas wilayah yang ada, terlebih-lebih bila dibandingkan dengan masa kerja pencatatan hanya yang berlangsung dari tanggal 1 sampai dengan tanggal 15 setiap bulan, 5 hari kerja lainnya digunakan untuk mengkoreksi hasil pencatatan. Disatu sisi jumlah para pencatat tersebut sangat sedikit, disisi lain status mereka adalah tenaga kontrak yang rata-rata kurang memiliki tanggung jawab penuh terhadap pekerjaannya, kontrol dan sanksi terhadap kelalian mereka hanya bisa dilakukan melalui perusahaan yang merekrutnya.

Di tengah kondisi seperti ini, para pencatat meteran relatif sulit untuk masuk ke perusahaan penggunaan air tanah, terlebih-lebih bila perusahaan tersebut memiliki sumur ilegal. Pada akhirnya banyak pencatat meteran yang mengambil jalan pintas dengan cara memproyeksikan pemakaian berdasarkan pemakaian bulan-bulan sebelumnya tanpa datang kelokasi atau memasukan nilai 0 dalam pemakaian. Kasus seperti ini terjadi pada sebuah perusahaan pembuat TV di daerah Cakung, selama bertahun-tahun penggunaan air tanah di perusahaan ini tidak tercatat, sehingga penggunaan air yang tercantum dalam Surat Ketetapan Pajak Daerah (SPPD) dinyatakan 0, sehingga selama bertahun-tahun pajak air tanah perusahaan tersebut tidak tertagih. Pada tahun 2009 diketahui pemakaian air yang sebenarnya, sehingga dikenakan denda sebesar Rp.40,- juta. Perhitungan denda pada perusahaan ini ditetapkan berdasarkan catatan pemakaian air yang dilakukan oleh perusahaan yang bersangkutan, karena selama tidak tercatat oleh petugas, perusahaan tersebut mencatat sendiri pemakaian airnya. Dalam kasus ini pihak yang dirugikan adalah wajib pajak, namun dalam beberapa kasus lainnya, cenderung ada kesengajaan untuk tidak mencatat pemakaian air wajib pajak. Bila demikian keadaannya disinyalir terjadi gratifikasi, namun demikian, hal ini relatif

sulit dibuktikan karena pengecekan langsung kepada wajib pajak sangat jarang dilakukan oleh para petugas.

Dalam kasus catatan meteran yang sengaja dibuat nol oleh pemilik atau petugas biasanya dikemukakan berbagai alasan, ada yang dinyatakan meteran rusak, pompa rusak atau perusahaannya bangkrut, sehingga catatan meteran yang masuk menjadi 0. Dalam kasus seperti ini biasanya terjadi kerja sama antara pemilik sumur dengan petugas, sehingga praktek gratifikasi tidak dapat dihindari. Menurut salah seorang nara sumber praktek seperti ini dapat berlangsung bertahun-tahun karena pengecekan langsung ke wajib pajak sangat jarang dilakukan, sehingga dikalangan petugas pencatat meteran, ada wajib pajak yang menjadi pegangan salah seorang oknum petugas. Relatif sulit mengungkap kasus kerja sama antara pemilik sumur dengan petugas yang sengaja membuat catatan pemakaian airnya menjadi nol, Namun demikian, setelah menelusuri catatan penggunaan air dari petugas, kami menemukan salah satu Pusat Perbenjaan di daerah Tebet dinyatakan bangkrut sehingga pemakaian air tanahnya menjadi 0. Setelah kami datang, ternyata Pusat Perbelanjaan tersebut masih beroperasi. Menurut salah seorang karyawannya, Pusat Perbelanjaan ini menggunakan sumur bor sebanyak dua titik sejak pertama kali dibangun, namun hanya satu sumur yang menggunakan meteran. Lebih jauh nara sumber tersebut menyatakan bahwa air tanah hanya digunakan untuk WC dan memenuhi kebutuhan air untuk beberapa Retoran yang ada dilantai 4. Menurut catatan penggunaan air tanah yang ada dalam meteran, pada awal Februari tahun 2009 tercatat penggunaan air tanah sebanyak 89007 m³, sedangkan akhir Februari tahun 2009 tercatat penggunaan air tanah sebanyak 91149 m³. Dengan demikian, selama bulan Februari tahun 2009, Pusat Perbelanjaan tersebut menggunakan air tanah sebanyak 2142 m³. Hal ini tampaknya sesuai dengan pengakuan salah seorang karyawan yang menjadi nara sumber di mana setiap bulan Pusat Perbelanjaan tersebut menggunakan air tanah berkisar antara 2000 m³ hingga 2500 m³. Sementara itu, petugas pencatat meteran setiap bulan datang untuk melihat meteran penggunaan air. Dengan demikian, sekalipun temuan data ini tidak

dikonfirmasi pada petugas pencatat meterannya, karena petugas yang bersangkutan cenderung menghindari setiap mau ditemui, namun keadaan ini mengindikasikan bahwa alasan Pusat Perbelanjaan tersebut sudah bangkrut tampaknya semata-mata hanya untuk menghindari pembayaran pajak air tanah yang digunakannya. Bila melihat rutinitas petugas yang datang serta pihak yang diuntungkan karena penggunaan air tanahnya dinyatakan 0, maka dalam kasus ini kecenderungan terjadinya gratifikasi sangat besar.

4.2.2 Jawa Barat

Peraturan yang berkaitan dengan air tanah di Jawa Barat mengalami beberapa kali perubahan. Peraturan yang berurusan air tanah di Jawa Barat pada awalnya adalah Perda No. 9 Tahun 1995 tentang Pengendalian Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Kemudian, peraturan air tanah ini dijabarkan ke dalam Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Barat Nomor 35 Tahun 1996 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda 9/1995. Namun demikian, umur dari peraturan air tanah di Jabar hanya 5 (lima) tahun. Maka, pada tahun 2001 keluar Peraturan Daerah No. 16 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Gubernur Jawa Barat No. 23 tahun 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda No. 16 tahun 2001 tersebut. Dengan dikeluarkan Peraturan Gubernur 16/2001 ini maka peraturan sebelumnya dinyatakan tidak berlaku lagi. Peraturan air tanah di Jawa Barat kemudian mengalami perubahan lagi setelah sekitar 4 tahun berjalan dan tahun 2005 terbit Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Air Tanah.

Peraturan air tanah di Jawa Barat yang selalu mengalami perubahan tidak lepas dari perubahan peraturan air tanah di tingkat pusat yang posisinya sebagai dasar pertimbangan pembuatan kebijakan di daerah. Oleh sebab itu, ketika Perda No. 9/1995 tentang Pengendalian Air Bawah Tanah dan Air Permukaan diterbitkan, maka suasana yang terjadi ketika itu belum ada UU otonomi daerah, hal ini berbeda dengan Perda No. 16/2001 di mana UU No. 22/1999 tentang

Otonomi Daerah telah diterbitkan. UU No. 22/1999 ini merupakan salah satu landasan untuk mengatur tata kelola pemerintahan di bidang air tanah, di samping landasan lain soal air tanah, yakni pada Keputusan Menteri ESDM No. 1451/2000 Tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Tugas Pemerintahan di Bidang Pengelolaan Air Bawah Tanah.

Substansi air tanah yang diatur dalam Kepmen ESDM 1451/2000 meliputi kegiatan inventarisasi soal air bawah tanah, perencanaan pendayagunaan air tanah, konservasi, dan perizinan. Keempat aspek regulasi air tanah ini menjadi pedoman regulasi di tingkat provinsi. Sementara kegiatan inventarisasi air tanah lebih difokuskan pada pembahasan yang berhubungan data dan informasi yang perlu dikumpulkan dalam kegiatan-pendataan soal air tanah; perencanaan pendayagunaan air tanah dilaksanakan oleh menteri, gubernur, bupati/walikota.

Jika melihat dari kewenangan pemerintah soal air tanah tampaknya UU No. 22/1999 tidak secara eksplisit mengatur penyerahan wewenang urusan air tanah kepada kabupaten/kota. Dengan demikian, kegiatan inventarisasi ini tidak disebutkan secara jelas level pemerintahan mana kewenangan itu harus dijalankan dalam rangka melakukan inventarisasi air tanah. Namun demikian untuk penetapan sumur pantau, kewenangan urusan diberikan kepada daerah kabupaten/kota, sebagaimana disebutkam dalam Kepmen ESDM 1451/2000. Di dalam penetapan jaringan sumur pantau dalam suatu cekungan air bawah yang lokasinya berada di tanah lintas antardaerah dilakukan berdasarkan kesepakatan bupati/walikota, sedangkan jika sumur pantau pada cekungan air bawah tanah dalam suatu wilayah kota/kabupaten ditetapkan oleh walikota/bupati. Di dalam faktanya koordinasi antarkabupaten/kota dalam penetapan jaringan sumur pantau yang lokasinya di lintas kabupaten/kota tidak pernah berjalan; sulit membangun kesepakatan. Demikian pula dengan perizinan, pengendalian, dan pengawasan pendayagunaan air tanah, Kepmen ESDM 1451/2000 tampaknya lebih memberikan kewenangan kepada

kabupaten/kota dan tidak menyebutkan secara eksplisit keterlibatan provinsi.

Kepmen ESDM 1451/2000 dalam perjalanannya ditafsirkan yang beragam posisi kewenangan pemerintah provinsi. Pemerintah Jawa Barat telah memasukan kewenangan provinsi dalam urusan air tanah. Sebagai contoh adalah Perda No. 16/2001. Perda ini telah memasukan kewenangan provinsi dalam mengatur air bawah tanah. Begitu pula, Pergub 23/2002 yang dikeluarkan sebagai penjabaran Perda No. 16 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah. Pergub ini menempatkan kewenangan dan tanggung jawab provinsi di dalam pengelolaan air bawah tanah di lokasi cekungan air tanah lintas kabupaten/kota. Pergub ini juga menekankan peranan provinsi di dalam memberikan dukungan dan fasilitasi provinsi.

Dalam kaitannya kewenangan provinsi, disebutkan wilayah kegiatan pengelolaan air tanah yang berada pada satuan wilayah cekungan air bawah tanah (Pasal 3, Pergub 23/2002). Dalam konteks ini, ada beberapa kewenangan yang dimiliki provinsi, yaitu: *Pertama*, melakukan kegiatan inventarisasi potensi air bawah tanah, *Kedua*, perencanaan pendayagunaan air bawah tanah (Pasal 6 Pergub 23/2002), yang dilaksanakan sebagai dasar pengelolaan air bawah tanah dalam rangka pengendalian, pengambilan dan pemanfaatan. Perencanaan pendayagunaan air tanah meliputi:

- Pemantauan pemanfaatan air bawah tanah,
- Pembuatan peta konservasi cekungan air bawah tanah,
- Perlindungan terhadap resapan air bawah tanah,
- Pengaturan pengambilan air bawah tanah, dan
- Penetapan daerah pemanfaatan berdasarkan kondisi lingkungan.

Ketiga, adalah memberikan fasilitas perizinan. Dinas menerbitkan persyaratan teknis sebagai dasar penerbitan Surat Izin Pengeboran Air Bawah Tanah di kabupaten/kota. Sebelum menerbitkan surat persyaratan teknis, Dinas ESDM provinsi melakukan pengkajian pengkajian teknis terlebih dahulu terhadap rencana pemboran dan

pengambilan air bawah tanah untuk daftar ulang (SIPA) dari pengajuan permohonan permohonan penerbitan persyaratan teknis (Pasal 10).

Keempat, adalah Dinas provinsi (ESDM) melakukan pengawasan pelaksanaan pemboran bersama-sama pemerintah kota/kabupaten. Hasil pengawasan ini dituangkan dalam Berita Acara yang dijadikan dasar penertbitan Surat Izin Pengambilan Air Bawah Tanah. *Kelima*, provinsi melakukan kegiatan pengendalian dan penertiban pengambilan air bawah tanah yang dilaksanakan dengan cara pemantauan kegiatan pemanfaatan bawah air tanah, penyegelan dan penutupan sumur (Pasal 13).

Selain melakukan kegiatan yang bersifat penegakkan hukum, provinsi juga melakukan program kegiatan yang berhubungan dengan konservasi dan rehabilitasi air bawah tanah yang bertujuan untuk memperbesar daya serap air, seperti membuat sumur resapan, sumur injeksi, tandon air, penghijauan di kawasan imbuhan (*recharge area*), penertiban bangunan yang berada di kawasan imbuhan, dan mengefektifkan peraturan mengenai “cakupan daerah terbangun” (Pasal 12). Pergub ini menyebutkan bahwa gubernur bersama-sama bupati/walikota membuat perencanaan konservasi dan rehabilitasi sebagai upaya memelihara pelestarian lingkungan keberadaan air bawah tanah yang dilaksanakan melalui kegiatan: penentuan lokasi sumur resapan, penentuan daerah imbuhan dan penentuandaerah pemantauan perubahan muka air bawah tanah (Pasal 17). Dengan adanya perubahan UU Otonomi Daerah dan UU No. 7/2004 Sumber daya Air, pengelolaan air bawah tanah di Jawa Barat mengalami perubahan sekalipun belum diatur secara spesifik.

Air tanah menjadi perhatian pemerintah pusat setelah pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 43/2008 tentang Air Tanah. Dengan keluarnya PP No. 43/2008, maka provinsi Jawa Barat menerbitkan Perda No. 5/2008 tentang pengelolaan air tanah sebagai regulasi baru air tanah di Jawa Barat. Adanya UU No. 32/2004 tentang Otonomi Daerah, UU No. 7/2004 tentang Sumber daya Air dan PP No. 43/2008 tentang Air Tanah semakin memperkuat

kewenangan pemerintah provinsi dalam pengelolaan air tanah di Jawa. UU No. 7/2004 tentang Otonomi Daerah telah memberikan kewenangan gubernur dan bupati/walikota untuk menyusun dan menetapkan kebijakan teknis pengelolaan air tanah di wilayahnya dengan mengacu kebijakan teknis pengelolaan air tanah yang berada di atasnya (nasional/provinsi). Kewenangan pengelolaan air tanah ini lebih jelas dibandingkan dengan Kepmen ESDM 1451/2000.

Perda Jawa Barat No 5 Tahun 2008 tentang pengelolaan air tanah mengatur:

- Lingkup pengelolaan: 15 cat lintas kabupaten/kota di Jawa Barat dan non-cat (Pasal 5),
- Tanggung jawab pemerintah provinsi,
- Pengelolaan air tanah: dengan penekanan pada konservasi dan rehabilitasi,
- Ketentuan mengenai penerbitan rekomendasi teknis,
- Insentif dan disinsentif,
- Pengawasan dan pengendalian,
- Pengaturan mengenai larangan dan sanksi.

Perda No 5 Tahun 2008 tentang pengelolaan air cukup progresif, karena mengatur sanksi pelanggaran penggunaan air bawah tanah, hal ini terlihat adanya Surat Edaran Gubernur Jawa Barat kepada bupati/walikota se Jawa Barat perihal rekomendasi teknis bagi izin pemakaian/penusahaan air tanah. Di dalam surat edaran tersebut, Gubernur melarang bupati/walikota menerbitkan izin pengelolaan air tanah tanpa adanya rekomendasi teknis dari Gubernur. Dengan demikian, kewenangan pengelolaan air tanah berada di provinsi Jawa Barat. Pemerintah Daerah secara tegas menyatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan di atas dapat diancam pidana. Hal ini terlihat pada Pasal 31 Perda No. 5/2008 tentang Pengelolaan Air Tanah:

- Bupati/walikota dilarang menerbitkan izin tanpa adanya rekomendasi teknis dari Gubernur,
- Bupati/walikota yang menerbitkan izin dan pejabat yang menerbitkan rekomendasi teknis tidak sesuai dengan ketentuan

dalam Perda ini diancam pidana sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan provinsi dalam pengelolaan air tanah tampaknya hanya ditangani unit kerja setingkat seksi di Dinas ESDM Provinsi. Seksi ini menyebutkan secara eksplisit urusan yang berkaitan dengan air tanah. Ini artinya air tanah bagian kecil dari energi dan sumber daya mineral.

Instansi lain yang berkepentingan dengan air tanah adalah Dinas Pendapatan Daerah Provinsi. Dinas Pendapatan Daerah yang mengurus soal pajak dan retribusi air tanah. Sementara itu, pelanggaran hukum ditangani oleh aparat kepolisian, hal ini yang berbeda jika dibandingkan dengan DKI Jakarta. Belum ada bagaimana ata seksi yang menangani penegakan hukum pelanggaran air tanah di Jawa Barat. Kewenangan Polisi ikut melakukan penindakan pelanggaran air tanah terkait dengan UU No. 7/2004 tentang Otonomi Daerah. Dengan demikian, aparat kepolisian dapat melakukan kegiatan *sweeping* warga masyarakat yang diduga melanggar aturan sebagaimana yang dilakukan dinas teknis.

Pengawasan pelanggaran air tanah memungkinkan terjadinya pelanggaran gratifikasi dan tumbuhnya premanisme yang dilakukan oleh oknum yang dalam prakteknya melakukan praktek pemerasan dengan dalih penegakan peraturan hukum.

Pelayanan di bidang air tanah tampaknya tidak ditempatkan sebagai bagian dari pelayanan publik. Setidaknya hal ini tidak terlihat dari Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 16 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPT). Dari 59 jenis pelayanan izin yang ditangani Badan Pelayanan Terpadu Jawa Barat tidak menyebutkan satupun izin yang berkaitan dengan pemanfaatan air tanah, padahal alasan dikeluarkan pembentukan BPT Jawa Barat adalah dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik di bidang perizinan. Ini artinya, provinsi memandang bahwa urusan air tanah adalah bukan bagian pelayanan publik. Provinsi melihat kewenangan

urusan air tanah sebatas pemberian rekomendasi teknis kepada bupati/walikota dalam mengeluarkan SIPA di daerahnya.

Kewenangan provinsi yang lain adalah pemasangan meteran-pencatat pengambilan air tanah. Jika diperhatikan kewenangan ini adalah untuk kepentingan pemungutan pajak dan retribusi pemakaian air tanah. Kewenangan ini tampaknya juga tidak ditempatkan sebagai pelayanan publik karena tidak diatur dalam Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu. Kemungkinan alasan berkaitan dengan kewenangan dan tanggung jawab pemerintah provinsi yang sebatas mengatur, menetapkan dan memberi rekomendasi teknis atas penyediaan, pengambilan, peruntukan, penggunaan dan pengusahaan air tanah pada cekungan air tanah lintas kabupaten/kota (Pasal 15 UU No. 7/ 2004), sedangkan pelayanan publik berada di kabupaten/kota.

Di Kabupaten Bogor, urusan air tanah pada awalnya menjadi kewenangan Dinas ESDM Kabupaten (d/h Dinas Pertambangan) tetapi kini berada di Badan Perizinan Terpadu. Soal urusan air tanah ini, Kabupaten Bogor termasuk salah satu kabupaten/kota di Jawa Barat yang tidak menyerahkan urusan pengelolaan air tanah ke provinsi. Hal ini terjadi karena Dinas ini menjadi salah satu SKPD yang menjadi target PAD Kabupaten Bogor. Karena itu, urusan air tanah mulai dari izin usaha dan retribusi menjadi kewenangan dinas ini.

Kabupaten Bogor telah mengeluarkan peraturan yang retribusi Izin Pengeboran dan Pengambilan Air Bawah Tanah (Perda No.10 Tahun 2001). Perda ini merupakan penguatan kewenangan daerah di bidang urusan air tanah yang sebelumnya telah diatur dalam Perda No. 18 tahun 2000 tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah. Perda No. 18 Tahun 2000 adalah bagian dari penterjemahan PP No. 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom bahwa pengelolaan air bawah tanah merupakan kewenangan kabupaten.

Perda Nomor 10 Tahun 2001 adalah pengaturan tentang retribusi pengambilan air tanah. Perda ini yang memberi kesan bawah

Pemerintah Kabupaten Bogor tidak tunduk dengan provinsi dalam soal pemungutan retribusi air tanah. Kabupaten Bogor termasuk daerah yang tidak tergantung provinsi dalam hal penerbitan izin pemakaian air tanah, hal ini kemungkinan terkait penafsiran otonomi daerah di mana urusan air tanah menjadi bagian dari urusan pemerintah daerah kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 2000 tentang Otonomi Daerah.

Selain hal di atas, Kabupaten Bogor sangat berkepentingan terhadap pengelolaan air tanah. Banyak kawasan industri di Kabupaten Bogor yang belum tersentuh jaringan PAM dan mengandalkan pengambilan air tanah. Oleh sebab itu, tidak bisa dipungkiri jika air tanah juga merupakan hasil tambang yang memiliki potensi sebagai sumber PAD. Seorang informan pejabat dari Dinas Pertambangan Kabupaten Bogor mengemukakan bahwa kewenangan pengelolaan air tanah di provinsi masih belum jelas dan menimbulkan pertanyaan bagi daerah kabupaten/kota.

Dengan keluarnya UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber daya Air tampaknya menjadi babak baru dalam pengelolaan air tanah di daerah. Sejak dikeluarkan UU No. 7/2004 tentang Sumber daya Air terjadi penguatan kewenangan provinsi di dalam urusan air tanah. Penguatan kewenangan urusan air tanah pada provinsi berkaitan dengan dengan UU No. 32/2004 tentang otonomi daerah yang telah merevisi kewenangan kabupaten/kota di bidang otonomi daerah. Dengan demikian, tentu saja kabupaten yang mengandalkan air tanah sebagai salah satu sumber PAD menjadi tidak begitu saja menerima peraturan tersebut. Karena, dengan keluarnya berbagai peraturan yang disebutkan di atas menyebabkan kewenangan provinsi semakin kuat untuk mengontrol perizinan pemakaian air tanah yang selama ini dijalankan pemerintah kabupaten/kota. Penguatan kewenangan provinsi seolah-olah terjadi "pelucutan" kewenangan urusan tanah dari Dinas ESDM kabupaten. Peranan Dinas ESDM terbatas hanya memberikan rekomendasi teknis kepada Badan Perizinan Terpadu Kabupaten di dalam mengeluarkan SIPA.

Penjelasan lebih lanjut dari hilangnya kewenangan kabupaten/kota adalah persoalan kewenangan dalam soal pemasangan meteran. Kewenangan pemasangan meteran air tanah kini berada di tangan di provinsi (Dinas ESDM Jawa Barat). Kewenangan pemasangan meteran air tanah berada di Dinas ESDM Provinsi termasuk bertujuan agar pengendalian air tanah di Jawa Barat dapat dilakukan termasuk pula dalam hal pemungutan pajak air tanah (Pergub 21/2002 dan Pergub 16/2008). Demikian pula setelah keluarnya PP 41/2008, Dinas ESDM kabupaten/kota tidak lagi mengurus izin penggunaan air tanah melainkan Badan Perizinan Terpadu (BPT) Kabupaten Bogor. Di dalam Perda Kabupaten Bogor No. 23 Tahun 2008 tentang Pembentukan Badan Perizinan Terpadu (BPT) disebutkan ada 3 (tiga) perizinan yang dilayani BPT Kabupaten Bogor, yakni izin usaha perusahaan pengeboran air tanah, izin pengambilan air bawah tanah, izin pengeboran air bawah tanah. Dinas ESDM Kabupaten Bogor hanya sebatas memberikan rekomendasi teknis soal air tanah kepada BPT Kabupaten Bogor, namun hal ini menjadi tidak jelas kewenangan antara provinsi dan kabupaten karena kewenangan rekomendasi teknis pemberian izin air tanah berada di provinsi bukan kabupaten. Seorang informan pejabat dari Dinas ESDM Kabupaten Bogor mengemukakan bahwa bentuk perizinan yang dilakukan provinsi tidak jelas. Provinsi bertanggung jawab soal pengendalian air tanah di cekungan air tanah, baik yang letaknya berada dalam satu wilayah kabupaten/kota atau antarkota/kabupaten. Pembagian kewenangan seperti ini masih belum jelas antara provinsi dan kabupaten/kota. Dengan demikian, urusan air tanah sebagian menjadi urusan pemerintah Kabupaten Bogor dan sebagian lain menjadi kewenangan provinsi Jawa Barat. Dengan melihat distribusi kewenangan air tanah tersebut maka kabupaten Bogor tidak memiliki data dan informasi tentang kondisi dan permasalahan air tanah di wilayahnya. Pembagian urusan air tanah menjadi problem bagi kabupaten Bogor di dalam ikut melakukan pengendalian air tanah.

Sementara itu, izin pemanfaatan air bawah tanah (dan air permukaan) di Kota Bogor diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bogor

Nomor 7 Tahun 2002, dan Peraturan Walikota Bogor No.13 Tahun 2008 tentang Pengendalian Pemanfaatan Air Tanah. Di dalam Perda No. 7 Tahun 2002 disebutkan bahwa izin pengambilan air tanah yang meliputi: izin pemboran sumbur bor, penurunan mata air, pemboran sumur pantek/gali, air sumur bor, pengambilan mata air dan pengambilan sumur pantek/sumur gali diberikan oleh walikota setelah memenuhi persyaratan teknis dari instansi teknis, dalam hal ini adalah Kantor Lingkungan Hidup (d/h Dinas Lingkungan Hidup). Selain izin pengambilan air tanah, Perda No. 7 Tahun 2002 juga mengatur pengendalian dan pengawasan air tanah. Tiga kewenangan urusan air tanah tersebut dilakukan oleh Kantor Lingkungan Hidup.

Enam tahun kemudian setelah keluar Perda No. 7 Tahun 2002, Pemerintah Kota Bogor mengeluarkan Peraturan Walikota No. 13 Tahun 2008 mengenai Pengendalian Air Tanah. Hal yang menarik disini adalah dasar pertimbangan yang dipakai dalam penyusunan Peraturan Walikota tidak lagi mencantumkan Perda No. 7 Tahun 2002 sebagai dasar pertimbangan dari Peraturan Walikota. Dengan tidak dicantumkan Perda No. 7 Tahun 2002 sebagai dasar pertimbangan Peraturan Walikota No. 13 Tahun 2008, maka dapat diduga bahwa Peraturan Walikota No. 13 Tahun 2008 sebagai pengganti dari Perda No. 7/2002 yang dianggap tidak berlaku lagi. Jika kita amati sebenarnya kedua peraturan air tanah itu tidak jauh berbeda, yang membedakan kedua peraturan air tanah adalah status peraturannya. Peraturan air tanah tahun 2008 ini bukan Perda tetapi Keputusan Walikota. Perda adalah peraturan daerah yang lebih tinggi dibandingkan dengan keputusan Walita. Peraturan Walikota tampaknya merupakan peraturan baru di bidang pengelolaan air tanah yang melibatkan kewenangan provinsi sehubungan dengan keluarnya UU No. 7 Tahun 2004 tentang sumber daya Air. Sementara itu, Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2008 tentang Air Tanah menyebutkan izin pemakaian dan pengusahaan air tanah diterbitkan oleh bupati/walikota di cekungan lintas kabupaten/kota terlebih dahulu harus memperoleh rekomendasi teknis dari Gubernur.

Rekomendasi Teknis adalah ketentuan teknis yang bersifat mengikat dalam pemberian izin pemakaian atau perusahaan air tanah. Muatan dalam Rekomendasi Teknis meliputi Zona Pengambilan air tanah; Debit Pengambilan air tanah; Arahkan konstruksi sumur bor; Kewajiban Pemohon dan kabupaten/kota. Pengaturan debit pengambilan air tanah: Mengurangi debit pada saat perpanjangan izin (10% untuk zona kritis dan 5% untuk zona rawan); Tidak menerbitkan izin (rektek) baru di zona kritis dan rusak. Apa yang dilakukan Pemkot Bogor sebatas pada ada tidaknya izin pengambilan air tanah. Kewenangan lain, seperti pengendalian air tanah berada di provinsi (Dinas ESDM Jawa Barat). Kewenangan pemasangan meteran termasuk juga pengendalian berada di Dinas ESDM Jawa Barat. Juga pajak air tanah yang berada di Bogor menjadi kewenangan Dinas Pendapatan Daerah Jawa Barat (Pergub 21/2002 dan Pergub 16/2008). Sungguh demikian, Kota Bogor tetap mendapat bagian dari pajak air tanah, yakni sekitar 70% dari pajak air tanah yang dipungut Diaspenda Provinsi Jawa barat kembalikan atau disetorkan ke Dispenda Kota Bogor (UU No. 34/2008).

Dengan melihat uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa urusan air tanah sebagian menjadi urusan pemerintah Kota Bogor dan sebagian lain menjadi urusan Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Dengan melihat pembagian urusan pengelolaan air tanah tersebut maka praktis pengendalian penggunaan air tanah berada di provinsi karena pengendalian meteran dan retribusi berada di tangan Dinas ESDM Jawa Barat. Seperti diketahui, Dinas ESDM memiliki beberapa UPT di Jawa Barat yang mempunyai kewenangan pencatatan meteran air tanah. Dalam posisi yang demikian, maka dapat dimengerti jika Kantor Lingkungan Hidup Kota Bogor tidak memiliki data-data air tanah yang diambil karena meteran menjadi kewenangan provinsi. Hal ini tentu berdampak pada kelemahan pengendalian air tanah yang dilakukan Pemkot Bogor. Fakta di lapangan menunjukkan perusahaan atau perorangan yang mengambil air tanah di Kota Bogor telah memiliki meteran tetapi tidak ada izinnya dari pemerintah Kota Bogor. Hal ini terlihat dari hasil monitoring yang dilakukan Kantor

Lingkungan Hidup Kota Bogor yang menunjukkan bahwa warga yang mengambil air tanah tidak memiliki meteran dan juga tidak memiliki izin.

Dibandingkan dengan Kabupaten Bogor, Kota Bogor tidak begitu mempersoalkan jika sebagian kewenangan urusan air tanah yang ada beralih di provinsi. Pemkot Bogor merasa sudah cukup mengambil biaya perizinan dari izin pengambilan air tanah. Jika ditemukan ada badan atau perorangan yang tidak ada izin dari Pemkot Bogor tentu akan diperingatkan dan peringatan paling keras adalah diacabut izin pengambilan air tanah. Air tanah memang merupakan bentuk penyediaan pelayanan publik yang tidak menjadi prioritas pemkot Bogor, karena itu meskipun adanya pembagian urusan air tanah antara provinsi dengan pemkot, pemanfaatan air tanah tidak menjadi persoalan yang serius karena pemkot Bogor mengelola PDAM untuk memenuhi kebutuhan air warganua. Pemkot Bogor melalui PDAM sebenarnya sudah diuntungkan dengan “menjual air” untuk kebutuhan warganya sebagai bagian pelayanan publik. Tentu saja, warga yang dilayani PDAM yang telah mendapat jaringan pipa PAM.

Pemkot Bogor mewajibkan warganya untuk berlangganan PAM yang wilayah tempat tinggalnya sudah terjangkau saluran PAM. Karena itu sebagaimana disebutkan di muka, PDAM Bogor pernah mensponsori monitoring penggunaan air tanah di wilayah Kota Bogor. Pemkot Bogor memiliki pemikiran jika PDAM bagus pengelolaannya, maka penggunaan air tanah dengan sendirinya berkurang. Menurut Kepala Kantor Lingkungan Hidup Bogor, penguatan otonomi daerah di bidang air tanah berada pada pemberian kewenangan PDAM melakukan pelayanan air untuk kebutuhan masyarakat, baik domestik maupun industri.

Namun demikian, muncul sebuah permasalahan siapa yang bertanggung jawab soal pelestarian air tanah? PDAM Bogor?. Apakah BUMD ini memiliki kesadaran soal pelestarian air tanah karena tugas pokoknya pelayanan air bersih yang juga sebagai target penerimaan PAD Kota Bogor. Persoalannya adalah biasakah antara bisnis dan

lingkungan bersatu?. Sementara itu, kewenangan Kantor Lingkungan Hidup yang terbatas dan tidak lagi operasional seperti waktu menjadi Dinas Lingkungan Hidup. Kantor Lingkungan Hidup juga tidak memiliki data soal air tanah karena kewenangan ada di provinsi. Dinas ESDM provinsi yang memiliki kewenangan soal pengendalian air tanah sebagaimana diatur dalam PP No. 43 Tahun 2008 tentang air tanah (Ps. 68) dan Perda 5/2008 (Ps 31) tentang Pengelolaan Air Tanah. Kedua peraturan ini menyebutkan bahwa izin pemakaian air tanah atau izin perusahaan air tanah diterbitkan oleh bupati/walikota dengan ketentuan bahwa pada setiap cekungan air tanah lintas kabupaten/kota setelah memperoleh rekomendasi teknis⁴ yang berisi persetujuan dari gubernur.

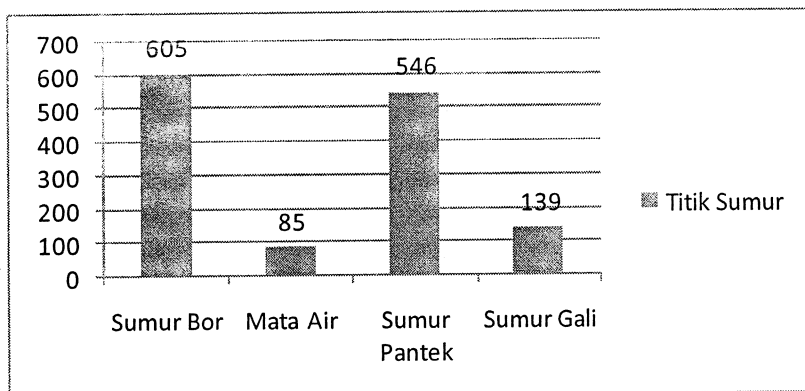
Kantor Lingkungan Hidup telah melakukan pengawasan langsung (Sidak). Kegiatan ini dilakukan secara rutin. Pada tahun 2010 ini telah tercatat sekitar 38 pengguna air tanah yang dikategorikan ilegal, yakni tidak ada izin dan tidak pernah membayai pajak air tanah, selain itu ada kategori lain yang disebut flat. Flat adalah pengguna air tanah yang bayar pajak tetapi telah mendapat izin. Ada sekitar 99 pengguna air tanah yang termasuk kategori flat. Kategori lain adalah *double*, yakni mereka yang memasang air PAM dan sekaligus mengambil air tanah. Kategori ini termasuk pelanggaran. Ada sekitar 38 pengguna air tanah yang termasuk kategori ini. Dibandingkan di DKI Jakarta, penggunaan air tanah sebagai cadangan tidak dikenal di Kota Bogor dan dikategorikan sebagai salah satu bentuk pelanggaran hukum. Penindakan pelanggaran air tanah di Kota Bogor telah berkurang. Dari 38 pelanggaran sekitar 14 telah ditutup dan sisanya diproses penindakan.

⁴Rekomendasi Teknis adalah ketentuan teknis yang bersifat mengikat dalam pemberian izin pemakaian atau perusahaan air tanah. Muatan dalam rekomendasi teknis: zona pengambilan air tanah; Debit Pengambilan air tanah; Arahan konstruksi sumur bor; Kewajiban Pemohon dan Kabupaten/kota. Pengaturan debit pengambilan air tanah: Mengurangi debit pada saat perpanjangan izin (10% untuk zona kritis dan 5% untuk zona rawan); Tidak menerbitkan izin (rektek) baru di zona kritis dan rusak.

Kategori flat adalah produk tidak ada koordinasi antara provinsi dan kota/kabupaten dalam pengelolaan air tanah. Di satu sisi, kota/kabupaten hanya memberikan izin bagi pemohon yang tinggal di wilayahnya, sementara pencatatan meteran dan pajak dilakukan oleh provinsi. Pemisahan pengelolaan air tanah seperti ini membawa implikasi perizinan menjadi lama. Proses perizinan yang lama menjadi hambatan tersendiri dalam pelayanan air tanah di Jawa Barat. Salah seorang informan di Kantor Lingkungan Hidup Kota Bogor menuturkan bahwa dalam pengurusan izin memerlukan waktu berbulan-bulan. Surat dari kota/kabupaten yang diajukan ke provinsi memakan waktu lama, padahal dokumen yang diminta persetujuan adalah keterangan saran teknik yang dikeluarkan Dinas ESDM provinsi. Menurut pejabat Kantor Lingkungan Hidup Bogor, dokumen Sartek (Saran Teknik) yang memuat kedalaman bisa dibuat di Bogor dan tidak perlu ke Bandung.

Terkait dengan penggunaan air tanah, Pemerintah Jawa Barat kini lagi menghitung kembali pajak air tanah yang dirasa sangat murah, yakni Rp.600,- per m³. Menurut informasi, pemerintah Jawa Barat berencana menaikkan tiga kali lipat pajak air tanah. Rencana kenaikan pajak air tanah ini sangat membantu upaya pemerintah untuk mengurangi penggunaan air tanah dan dialihkan pada PAM. Kenaikan pajak air tanah tidak begitu menimbulkan dampak serius bagi wilayah perkotaan yang sudah ada jaringan instalasi PAM, tetapi menimbulkan permasalahan bagi wilayah kabupaten di mana jaringan PAM belum ada dan kemungkinan berdampak pada pencurian air tanah. Jika melihat dari gambar 4.1. terlihat bahwa sumur bor dan sumur pantek menduduki tempat teratas dalam penggunaan air tanah dan bisa diperkirakan pengguna air tanah adalah kalangan industri. Menurut data dari Dinas Pertambangan Kabupaten Bogor tercatat sekitar 944 jumlah wajib pajak. Ini artinya, setiap wajib pajak memiliki rata-rata sekitar 1–2 titik sumur.

Gambar 4.1. Jumlah Titik Bor Berizin di Kabupaten Bogor



Sumber: Kantor ESDM Kabupaten Bogor, 2009

Di Bekasi, pengelolaan air tanah diatur dalam Perda Kota Depok No. 22 tahun 2004. Perda tersebut mengatur tata cara dan prosedur permohonan baru pengambilan air bawah tanah (SIPAT). Ada beberapa dokumen persyaratan yang harus dipenuhi seorang pemohon, yaitu; dokumen UKL/UPL, Peta Skala 1:10.000, Buku Rencana Pengambilan Air sesuai dengan format yang telah ditetapkan oleh Dinas/Badan/Lembaga Pengelola Bidang ESDM Kota Depok dan data kesplosasi/analkisis hidrogeologi dari sumur sekitarnya, data pelaksana pengambilan air yang ditandatangani pemohon dan kontraktor pelaksana pengebor air sebagai kerja sama bermeterai. Selain, dokumen yang disiapkan pemohon air tanah, ada juga surat pernyataan tidak keberatan masyarakat yang ditandatangani oleh RT, RW dan lurah setempat. Surat pernyataan ini penting karena sering terjadi komplain dari masyarakat yang merasa sumur menjadi kering ketika dilakukan pengeboran air tanah, bahkan terjadinya kekeringan sumur penduduk sekitar dilaporkan ke aparat kepolisian. Dokumen lain yang diperlukan yang dirasakan menjadi "penghambat" proses penenbitan SIPAT adalah Berita Acara Peninjauan Lapangan dari Balai Wilayah ESDM Provinsi yang memuat informasi No., BAP, kelengkapan berkas, titik koordinat sumur dalam sistem UTM, kondisi

lokasi, serta informasi teknis lainnya yang relevan yang ditandatangani bersama oleh pemohon dan pejabat yang berwenang.

Menurut data dari UPTD ESDM Wilayah II di Purwakarta, ada 308 perusahaan yang menggunakan air Bawah tanah. Jumlah titik sumur bor secara keseluruhan di wilayah kabupaten Bekasi 594 titik dengan volume pemakaian secara keseluruhan sekitar 641.242 kubik. UPTD ESDM wilayah II Prwakarta ini juga menetapkan NPA sebesar Rp.1.458.939.838,-. Dengan demikian, pendapatan daerah yang diperoleh dari pajak air tanah bawah tanah di Bekasi dalam setiap bulannya mencapai Rp.1,5,- miliar. Sementara itu, data perusahaan di kabupaten Bekasi yang telah melaksanakan perpanjangan Izin Penggunaan air bawah tanah kepada Dinas Bina Marga dan Sumberdaya Air Kabupaten Bekasi berjumlah 44 perusahaan.

Perpanjangan SIPA ini merupakan ketentuan dari peraturan yang bertujuan untuk mengontrol penggunaan air bawah tanah. Karakteristik air bawah tanah yang sensitif terhadap perubahan maka izin penggunaan air bawah tanah dibatasi. Selain daftar ulang, mekanisme kontrol penggunaan air tanah dilakukan dengan meteran air namun dalam faktanya ada perusahaan yang memiliki izin penggunaan air tanah yang dikeluarkan Pemkab/pemkot tetapi memiliki meteran dan sebaliknya ada perusahaan memiliki SIPA tetapi tidak memiliki meteran. Menurut petugas dari UPTD dan Pemkab Bekasi, masih ada perusahaan yang tidak tercatat baik perusahaan yang tidak memiliki meteran ataupun SIPA dan keduanya. Sekitar 50% perusahaan yang dapat dikategorikan ilegal yang belum tercatat penggunaan air tanah.

4.2.3 Provinsi Banten

Dahulu wilayah Banten berada di wilayah yurisdiksi Provinsi Jawa Barat, namun setelah ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000, wilayah ini memisahkan diri dan menjadi provinsi yang berdiri sendiri. Pada awal pemisahan, secara administratif Provinsi Banten terbagi atas 4 kabupaten dan 2 kota, yaitu: Kabupaten Serang, Kabupaten Pandeglang, Kabupaten Lebak, Kabupaten Tangerang, Kota

Tangerang dan Kota Cilegon. Dalam perkembangan lebih lanjut terjadi pemekaran beberapa daerah, seperti Kabupaten Tangerang, pada tanggal 29 Oktober 2008, daerah ini dimekarkan menjadi dua daerah otonom, yakni Kota Tangerang Selatan dan Kabupaten Tangerang. Demikian juga Kabupaten Serang dimekarkan, selain Kabupaten tersebut juga dibentuk Kota Serang. Dengan demikian, Provinsi Banten saat ini secara administratif terbagi atas 4 Kabupaten dan 4 Kota, yakni: Kabupaten Lebak, Kabupaten Pandeglang, Kabupaten Serang, Kabupaten Tangerang, Kota Cilegon, Kota Serang, Kota Tangerang, dan Kota Tangerang Selatan.⁵

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 luas wilayah Provinsi Banten sekitar 8.651,20 km², sebelah Utara berbatasan dengan laut Jawa, sebelah Selatan berbatasan dengan Samudera Indonesia, sebelah Barat berbatasan dengan Selat Sunda, sebelah Timur berbatasan dengan DKI Jakarta dan Provinsi Jawa barat. Bila melihat posisi geografis Wilayah ini, tampaknya Provinsi Banten merupakan daerah strategis, baik dalam kontelasi lalu lintas jalur laut, maupun jalur darat, terutama aksesibilitasnya ke ibu kota negara. Wilayah laut Banten merupakan salah satu jalur laut potensial, Selat Sunda merupakan salah satu jalur lalu lintas laut yang strategis karena dapat dilalui kapal besar yang menghubungkan Australia dan Selandia Baru dengan kawasan Asia Tenggara misalnya Thailand, Malaysia, dan Singapura. Di samping itu Banten merupakan jalur penghubung antara Jawa dan Sumatera. Bila dikaitkan posisi geografis dan pemerintahan maka wilayah Banten terutama Kota Tangerang dan Kabupaten Tangerang merupakan wilayah penyangga bagi Jakarta. Secara ekonomi wilayah Banten memiliki banyak daerah industri. Wilayah Provinsi Banten juga memiliki beberapa pelabuhan laut yang dapat dikembangkan sebagai antisipasi untuk menampung kelebihan kapasitas dari pelabuhan laut di Jakarta dan ditujukan untuk menjadi pelabuhan alternatif selain Singapura.

⁵ Lihat Situs Resmi Pemerintah Provinsi Banten.

Pada tahun 2006 jumlah penduduk yang ada di Provinsi Banten sebanyak 9.308.944 jiwa, bila dibandingkan dengan hasil Sensus Penduduk yang dilaksanakan pada tahun 2000, tampaknya pertumbuhan penduduk di wilayah ini relatif tinggi. Berdasarkan hasil Sensus Penduduk tahun 2000 (SP2000) jumlah penduduk di Provinsi Banten sebanyak 8.096.809 jiwa, kemudian tahun 2002 bertambah menjadi 8.529.799 jiwa, tahun 2003 sekitar 8.956.229 jiwa, dan tahun 2004 meningkat kembali menjadi 9.083.114 jiwa, dari keseluruhan jumlah tersebut hampir separuhnya (49,27%) adalah penduduk perempuan. Seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk, jumlah Rumah Tangga juga mengalami peningkatan, Jumlah rumah tangga pada tahun 2001 mencapai 2.062.472 rumah tangga, kemudian meningkat menjadi 2.180.336 rumah tangga hingga tahun 2004. Berdasarkan sebarannya, jumlah penduduk tertinggi ada di Kabupaten Tangerang yaitu 3.194.282 jiwa (35,17%) dan Kabupaten Serang dengan jumlah 1.834.514 jiwa (20,20%). Laju pertumbuhan penduduk rata-rata selama kurun waktu 2003–2004 mencapai 1,42%, di mana laju tertinggi terjadi di Kabupaten Serang (3,24%), Kota Tangerang (1,77%), Kabupaten Pandeglang (1,75%); dan Kota Cilegon (1,70%). Bila jumlah penduduk yang ada dibandingkan dengan luas keseluruhan wilayah Provinsi Kabupaten Banten, sejalan dengan laju pertumbuhan penduduk yang terjadi, angka kepadatan penduduk di Banten dari tahun ke tahun memperlihatkan peningkatan. Hal ini ditunjukkan berdasarkan data dua sensus terakhir, yaitu tahun 1990 sebesar 678 orang per km², tahun 2000 sebesar 920 orang per km², dalam perkembangan lebih lanjut meningkat menjadi 1.032 orang per km² pada tahun 2004.

Topografi wilayah Provinsi Banten berkisar pada ketinggian 0–1.000 m dpl. Secara umum kondisi topografi wilayah Provinsi Banten merupakan dataran rendah yang berkisar antara 0–200 m dpl yang terletak di daerah Kota Cilegon, Kota Tangerang, Kabupaten Pandeglang, dan sebagian besar Kabupaten Serang. Adapun daerah Lebak Tengah dan sebagian kecil Kabupaten Pandeglang memiliki ketinggian berkisar 201–2.000 m dpl dan daerah Lebak Timur memiliki

ketinggian 501–2.000 m dpl yang terdapat di Puncak Gunung Sanggabuana dan Gunung Halimun. Bila keseluruhan luas wilayah Provinsi Banten dikelompokkan berdasarkan kondisi topografinya maka secara umum kondisi topo grafi wilayah ini dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Wilayah datar (kemiringan 0 – 2%) seluas 574.090 hentar.
- b. Wilayah bergelombang (kemiringan 2–15%) seluas 186.320 hentar.
- c. Wilayah curam (kemiringan 15 – 40%) seluas 118.470,50 hentar.⁶

Dilihat dari jenis tanah yang ada, sumber daya tanah wilayah Provinsi Banten secara geografis terbagi dua tipe tanah yaitu: (a) kelompok tipe tanah sisa atau residu dan (b) kelompok tipe tanah hasil angkutan. Secara umum distribusi dari masing-masing tipe tanah ini di wilayah Provinsi Banten, terdapat di Kabupaten Serang, Kabupaten Lebak, Kabupaten Pandeglang, Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang dan Kota Cilegon. Masing-masing tipe tanah yang terdapat di wilayah tersebut antara lain: (1) Aluvial pantai dan sungai; (2) Latosol; (3) Podsolik merah kuning; (4) Regosol; (5) Andosol; (6) Brown forest; (7) Glei.

Sementara itu, secara geologis, Struktur geologi daerah Banten terdiri dari formasi batuan dengan tingkat ketebalan dari tiap-tiap formasi berkisar antara 200–800 meter dan tebal keseluruhan diperkirakan melebihi 3.500 meter. Formasi Bojongmanik merupakan satuan tertua berusia Miosen akhir, batuanannya terdiri dari perselingan antara batu pasir dan lempung pasiran, batu gamping, batu pasir tufaan, konglomerat dan breksi andesit, umurnya diduga Pliosen awal. Berikutnya adalah Formasi Cipacar yang terdiri dari tuf batu apung berselingan dengan lempung tufaan, konglomerat dan napal glaukonitan, umurnya diiperkirakan Pliosen akhir. Di atas formasi ini adalah Formasi Bojong yang terdiri dari napal pasiran, lempung pasiran, batu gamping kokina dan tuf. Banten bagian selatan terdiri atas batuan sedimen, batuan gunung api, batuan terobosan dan Alluvium yang berumur mulai Miosen awal hingga Resen, satuan tertua daerah ini adalah Formasi Bayah yang berumur

⁶ Lihat Profil Banten dalam Situs Wikipedia

Eosen. Formasi Bayah terdiri dari tiga anggota yaitu Anggota Konglomerat, Batu Lempung dan Batu Gamping. Selanjutnya adalah Formasi Cicaruruep, Formasi Cijengkol, Formasi Citarate, Formasi Cimampang, Formasi Sareweh, Formasi Badui,

Formasi Cimancuri dan Formasi Cikotok. Batuan Gunung Api dapat dikelompokkan dalam batuan gunung api tua dan muda yang berumur Plistosen Tua hingga Holosen. Batuan terobosan yang dijumpai bersusunan andesiot sampai basal. Tuf Cikasungka berumur Plistosen, Lava Halimun dan batuan gunung api kuarter. Pada peta lembar Leuwidamar disajikan pula singkapan batuan metamorf yang diduga berumur Ologo Miosen terdiri dari Sekis, Genes dan Amfibolit yang tersingkap di bagian utara tubuh Granodiorit Cihara. Dorit Kuarsa berumur Miosen tengah hingga akhir, Dasit dan Andesit berumur Miosen akhir serta Basal berumur kuarter. Batuan endapan termuda adalah aluium dan endapan pantai yang berupa Kerikil, pasir, lempung, rombakan batu gamping, koral bercampur pecahan moluska atau kerang kerangan, gosong pantai dan gamping terumbu.

Secara hidrologis dan klimatologis, potensi sumber daya air di wilayah Provinsi Banten banyak terdapat di Kabupaten Lebak, sebab sebagian besar daerah ini mewrupakan hutan lindung dan hutan produksi terbatas. Sementara itu, untuk sumber daya air bawah tanah di wilayah Provinsi Banten berada pada 5 (lima) Cekungan Air bawah Tanah (CABT), potensi masing-masing Cekungan Air bawah Tanah (CABT) adalah sebagai berikut:

a. Satuan Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) Labuan

Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) Labuan ini mencakup wilayah Kabupaten Pandeglang ($\pm 93\%$) dan Kabupaten Lebak ($\pm 7\%$) dengan luas lebih kurang 797 km^2 . Batas cekungan air bawah tanah di bagian barat adalah selat Sunda, bagian utara dan timur adalah batas pemisah air tanah dan di bagian selatan adalah batas tanpa aliran karena perbedaan sifat fisik batuan. Jumlah imbuhan air bawah tanah bebas (air bawah tanah pada lapisan akuifer tak tertekan/akuifer dangkal)

yang berasal dari air hujan terhitung sekitar 515 juta m³/tahun. Sedang pada tipe air bawah tanah pada akuifer tertekan/akuifer dalam, terbentuk di daerah imbuhan yang terletak mulai elevasi di atas 75 m dpl sampai daerah puncak Gunung Condong, Gunung Pulosari dan Gunung Karang.

b. Satuan Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) Rawadano

Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) Rawadano mencakup wilayah Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang, dengan total luas cekungan lebih kurang 375 km². Batas satuan cekungan satuan air bawah tanah ini di bagian utara, timur dan selatan berupa batas pemisah air bawah tanah yang berimpit dengan batas air permukaan yang melewati Gunung Pasir Pematang Cibatu (420 m), Gunung Ipis (550 m), Gunung Serengean (700 m), Gunung Pule (259 m), Gunung Kupak (350 m), Gunung Karang (1.778 m), Gunung Aseupan (1.174 m) dan Gunung Malang (605 m). Sedang batas di bagian barat adalah Selat Sunda. Berdasarkan perhitungan imbuhan air bawah tanah, menunjukkan intensitas air hujan yang turun dan membentuk air bawah tanah di wilayah satuan cekungan ini sejumlah 180 juta m³/tahun, sebagian di antaranya mengalir dari lereng Gunung Karang menuju Cagar Alam Rawadano sekitar 79 m³/tahun. Sedang air bawah tanah yang berupa mata air pada unit akuifer vulkanik purna Danau yang dijumpai di sejumlah 115 lokasi menunjukkan total debit mencapai 2.185 m³/tahun. Sementara itu, pada unit akuifer vulkanik Danau pada 89 lokasi, mencapai debit 367 m³/tahun. Total debit dari mata air keseluruhan sebesar 2.552 m³/tahun.

c. Satuan Sub Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) Serang–Cilegon

Satuan sub cekungan ini merupakan bagian dari Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) Serang–Tangerang, yang secara administratif termasuk dalam wilayah Kota Serang, Kabupaten Serang, Kabupaten Lebak, dan Kabupaten Pandeglang, dengan luas wilayah sekitar 1.200 km². Batas satuan cekungan ini di bagian utara adalah laut Jawa, bagian timur adalah K.Ciujung, bagian selatan merupakan batas tanpa aliran

dan bagian barat adalah Selat Sunda. Dari hasil perhitungan neraca air menunjukkan jumlah imbuan air bawah tanah di wilayah satuan cekungan ini sebesar 518 juta m³/tahun, sedang jumlah aliran air bawah tanah pada tipe lapisan akuifer tertekan sekitar 13 m³/ tahun, berasal dari daerah imbuan yang terletak di sebelah utara dan barat daya yang mempunyai elevasi mulai sekitar 50 m dpl.

d. Satuan Sub Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) Tangerang

Satuan sub cekungan ini mencakup wilayah Kota Tangerang, Kabupaten Tangerang, Kabupaten Serang, Kabupaten Lebak dan sebagian Kabupaten Bogor (Provinsi Jawa Barat), dengan total luas sekitar 1.850 km². Batas sub cekungan ini di sebelah Utara adalah Laut Jawa, bagian timur adalah Kali Cisadane, bagian Selatan yang merupakan kontak dengan lapisan nir akuifer, serta bagian barat adalah Kali Ciujung. Jumlah imbuan air bawah tanah di seluruh sub Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) Tangerang sekitar 311 juta m³/tahun, sedangkan jumlah aliran air bawah tanah tertekan terhitung sekitar 0,9 juta m³/tahun.

Dari kelima Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) tersebut telah teridentifikasi ada Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas kabupaten maupun kota, bahkan ada yang bersifat lintas provinsi. Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas kabupaten atau kota antara lain Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) Labuan, Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) Rawadano dan Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) Malingping, sedangkan Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas Provinsi antara lain meliputi Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) Serang–Tangerang dan Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) Jakarta.⁷ Dengan kondisi hidrologi dan klimatologi seperti ini membawa implikasi luas terhadap prosedur perizinan yang dikeluarkan dalam rangka pengendalian pemanfaatan air tanah. Sekalipun saat ini kewenangan untuk mengeluarkan izin pemanfaatan air tanah berada di daerah

⁷ Lihat Dokumen RJPM Provinsi Banten Tahun 2007-2012.

otonom, baik kabupaten ataupun kota, namun secara normatif, bagi daerah-daerah yang berada di wilayah Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas kabupaten atau kota memerlukan rekomendasi teknis dari Provinsi, sedangkan bagi daerah-daerah yang berada di wilayah Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas Provinsi memerlukan rekomendasi teknis dari Pemerintah Pusat. Dalam konteks ini tampaknya peran provinsi, bahkan pemerintah pusat dalam perizinan pemanfaatan air tanah di wilayah Provinsi Banten secara normatif masih relatif kuat. Namun demikian, pembahasan lebih jauh tentang praktek manajemen pemerintahan dalam perizinan pemanfaatan air tanah di wilayah ini akan dibahas pada bagian lain tulisan ini.

Sejak dibentuk Dinas Lingkungan Hidup di kabupaten/kota, hampir diseluruh daerah yang berada di bawah yurisdiksi Provinsi Banten, kewenangan dalam pengelolaan air bawah tanah berada di Dinas Lingkungan Hidup. Sebagai contoh kasus misalnya Kota Tangerang. Sejak tahun 2002 Pemerintah Kota Tangerang mengeluarkan Peraturan Daerah tentang Pengendalian Pengambilan Air Bawah Tanah. Dalam peraturan itu ditetapkan bahwa setiap pengambilan air bawah tanah untuk berbagai keperluan tertentu hanya dapat dilaksanakan setelah mendapat izin dari walikota, implementasi dari regulasi ini kemudian ditunjuk seksi air bawah tanah yang ada di Dinas Lingkungan Hidup untuk memberikan izin dalam pengambilan air bawah tanah atas nama walikota. Menurut salah seorang nara sumber dari Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Kota Tangerang, pada saat itu rekomendasi dan izin pengambilan air bawah tanah dipusatkan pada satu satuan kerja, yakni seksi air bawah tanah yang ada di bawah Dinas Lingkungan Hidup, dengan cara ini diharapkan pengambilan air bawah tanah dapat dikontrol dan dikendalikan sesuai dengan kondisi lingkungan setempat. Lebih jauh nara sumber tersebut menyatakan bahwa pada saat itu kontrol dan pengendalian dalam pengambilan air bawah tanah relatif baik, pemberian rekomendasi dan izin didasarkan atas hasil Identifikasi dan Pemetaan Konservasi Air Tanah Dangkal dan Air Tanah Dalam yang dilaksanakan oleh Dinas

Lingkungan Hidup Kota Tangerang bekerja sama dengan PT. Ajsaka Destarutama pada tahun 2005.

Pada daerah-daerah yang termasuk kedalam katagori zona merah seperti Kecamatan Batuceper disarankan untuk menggunakan air dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), sedangkan pada daerah-daerah yang termasuk katagori zona rawan dan zona kritis seperti daerah kawasan Industri Manis dan wilayah Jatake serta Periuk, izin pengambilan air bawah tanah dibatasi. Sementara itu, pada daerah-daerah yang termasuk kedalam zona aman diberikan izin pengambilan air bawah tanah namun harus memenuhi persyaratan serta membayar retribusi sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Di atas telah disinggung bahwa pada saat pengeloaan air bawah tanah berada di Dinas Lingkungan Hidup di Kota Tangerang, rekomendasi dan izin pengambilan air bawah tanah dipusatkan dilembaga tersebut. Jumlah rekomendasi dan izin untuk pengambilan air bawah tanah baik melalui sumur bor maupun sumur pantek sampai dengan tahun 2008 tampak dalam Tabel 4.1. Dalam tabel ini terlihat jumlah pendataran ulang, baik untuk sumur bor maupun sumur pantek relatif lebih banyak, para pendaftar ulang tersebut adalah pemegang izin yang diberikan pada tahun-tahun sebelum 2007 dan 2008. Sekalipun sulit menelusuri jumlah pemohon pengambilan air bawah tanah yang ditolak karena alasan kondisi lingkungan yang tidak memungkinkan sebagaimana dinyatakan dalam hasil Identifikasi dan Pemetaan Konservasi Air Tanah Dangkal dan Air Tanah Dalam di Kota Tangerang, namun jumlah rekomendasi dan izin yang dikeluarkan dalam setiap bulan tercatat dengan baik, walau pengambilan volume airnya relatif tidak terkontrol. Sementara itu, jumlah izin yang tercatat pada tahun 2008 hanya sampai bulan Agustus, karena setelah bulan itu izin pengambilan air bawah tanah ditangani oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) sesuai dengan perubahan Susunan Organisasi dan Tatalaksana yang dilakukan. Sementara itu, sampai saat ini Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) telah menerbitkan sebanyak 121 izin.

Tabel 4.2 Jumlah Izin Sumur Bor Dan Sumur Pantek Tahun 2007–2008

Tahun	Jumlah Perusahaan	Jumlah Sumur	Sumur Pantek			Sumur Bor		
			Baru	Daftar ulang	Jumlah	Baru	Daf Ulang	Jumlah
2007	175	288	47	77	124	33	130	163
2008	116	197	22	37	57	33	105	138

Sumber: Diolah dari Laporan Jumlah Rekomendasi yang dikeluarkan Dnas Lingkungan Hidup Kota Tangerang, 2007–2008

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2007 tentang pembentukan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), menuntun daerah untuk melakukan restrukturisasi kembali Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang dimilikinya. Dalam konteks itu pada tahun 2008 Pemerintah Kota Tangerang melakukan restrukturisasi organisasi perangkat daerahnya. Dalam restrukturisasi tersebut Dinas Lingkungan Hidup dirubah menjadi Badan Pengendalian Lingkungan Hidup, sebab dalam peraturan perundangan itu urusan lingkungan hidup termasuk kedalam rumpun Badan. Secara organisasional perubahan dari Dinas menjadi Badan membawa implikasi luas pada tugas pokok dan fungsi lembaga tersebut. Secara teoritik kelembagaan perangkat daerah berbentuk Dinas pada dasarnya melaksanakan fungsi lini atau memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat sesuai dengan tugas dan fungsi yang dimilikinya, sedangkan kelembagaan perangkat daerah berbentuk Badan pada dasarnya hanya melaksanakan fungsi staf, sehingga tugas pokoknya lebih diarahkan pada tugas-tugas yang bersifat *staffing*. Menanggapi perubahan kelembagaan ini, salah seorang nara sumber dari kalangan pegawai Badan Pengendalian Lingkungan Hidup, Kota Tangerang menyatakan bahwa saat ini tugas pokok lembaga tersebut lebih banyak diarahkan pada berbagai kajian tentang lingkungan hidup seperti pencemaran air dan udara, pemantauan kondisi air dan udara. Keadaan ini terjadi hampir di setiap daerah yang berada di bawah yuridiksi Provinsi Banten.

Seiring dengan perubahan kelembagaan yang menangani urusan lingkungan hidup, dalam rangka restrukturisasi organisasi perangkat daerah, Kota Tangerang membentuk Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) yang menjadi sentral pengeluaran berbagai macam izin dari Pemerintah Daerah, termasuk izin pengambilan air bawah tanah. Dengan demikian, izin air bawah tanah yang tadinya berada dalam lingkup kewenangan lingkungan hidup ditarik ke dalam satu badan yang secara khusus menangani berbagai perizinan. Menurut salah seorang nara sumber dari kalangan pegawai Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT), rekomendasi untuk pemberian izin pengambilan air bawah tanah tidak lagi berada pada institusi terkait, tetapi orang yang mewakili instansi terkait seperti Badan Pengendalian Lingkungan Hidup dan Dinas Pekerjaan Umum dilibatkan dalam peninjauan lokasi, kemudian langsung diminta rekomendasinya, dengan cara ini diharapkan dapat mempercepat proses pemberian izin. Dilihat dari sisi efisiensi dan efektifitas pemberian izin, pembentukan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) beserta penyederhanaan prosedur yang ada di dalamnya memenuhi harapan itu, namun pengendalian dalam pemanfaatan air bawah tanah semakin kabur, yang tampak kemudian adalah upaya untuk mencapai Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang tinggi melalui pengeluaran izin sebanyak mungkin. Kondisi seperti ini tidak hanya terjadi di Kota Tangerang, tetapi juga terjadi di Kabupaten Tangerang, bahkan hampir merata diseluruh daerah. Bila dilihat dalam prespektif lebih jauh, sebenarnya daerah yang tadinya telah berupaya memusatkan pengelolaan air bawah tanah dalam satu lembaga yang menangani urusan lingkungan hidup, namun karena tuntutan peraturan perundangan dalam penyusunan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terpaksa mendistribusikan kewenangan tersebut, sekalipun untuk itu harus mengorbankan proses pengendalian yang sudah tertata dalam mekanisme birokrasi yang ada.

Dalam perkembangan lebih lanjut, restrukturisasi perangkat daerah yang telah dilakukan tampaknya tidak memberikan ruang yang memadai bagi pengelolaan urusan air bawah tanah sebagai salah satu sumber daya lokal, tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah

dalam pengelolaan urusan itu bukan saja tumpang tindih bahkan cenderung semakin kabur, pada akhirnya air bawah tanah semata-mata hanya dipandang sebagai bahan mineral cair yang dapat dieksploitasi melalui regulasi pemerintah daerah guna mendatangkan pendapatan asli daerah sebanyak mungkin.

Menurut salah seorang nara sumber, sekalipun kewenangan untuk mengeluarkan izin pengambilan air tanah telah dialihkan ke Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT), namun tarif resmi serta persyaratan yang dibutuhkan relatif sama, sebab hal itu ditentukan oleh Peraturan Daerah. Sebagai contoh misalnya di Kota Tangerang, di daerah ini tarif resmi dan persyaratan untuk izin pengambilan air tanah ditetapkan dalam Peraturan Daerah No. 11 tahun 2002. Menurut Peraturan Daerah tersebut persyaratan untuk mendapat izin pengeboran dan izin pengambilan air tanah untuk Sumur Bor antara lain:

- (a) Salinan atau foto copy surat izin perusahaan pengeboran air bawah tanah (SIPPAT) bagi perusahaan pengeboran untuk tujuan pemeriksaan ulang.
- (b) Gambar penampang litologi/batuan dan hasil rekaman logging sumur.
- (c) Gambar bagan penampang konstruksi sumur.
- (d) Berita acara uji pemompaan.
- (e) Berita Acara pemeriksaan konstruksi sumur (termasuk meter air).
- (f) Surat kontrak pengeboran untuk sumur Artesis.

Sedangkan persyaratan untuk sumur pantek antara lain;

- (a) Foto copy pemohon.
- (b) Foto copy Izin Gangguan (IG).
- (c) Peta situasi skala 1:10.000 atau lebih besar dan peta topografi skala 1:50.000 yang memperlihatkan titik sumur.
- (d) Dokumen pengelolaan lingkungan (AMDAL atau UKL/UPL) dan/atau laporan semesteran pengelolaan lingkungan.
- (e) Pernyataan tidak keberatan dari masyarakat.
- (f) Data teknis untuk sumur bor/sumur pantek/sumur eksplorasi.
- (g) Hasil analisa kualitas air bawah tanah.

- (h) Pernyataan untuk mentaati dan/atau tidak melanggar peraturan yang berlaku dan/atau ketetapan yang ditetapkan oleh Dinas Teknis dalam hal pengambilan air bawah tanah serta bersedia menerima sanksi jika ternyata dikemudian hari terbukti melakukan pelanggaran.

Di samping persyaratan administratif sebagaimana dideskripsikan di atas, setiap pemohon pengambilan air bawah tanah dikenakan retribusi sesuai dengan jenis sumur bor yang akan dibuatnya, jumlah retribusi setiap jenis sumur bor tampak dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 4.3 Retribusi Setiap Jenis Sumur

Jenis Sumur	Sumur Ke 1 (Rp.)	Sumur Ke 2 (Rp.)	Sumur Ke 3 (Rp.)
Sumur Bor	1.000.000,-	1.500.000,-	2.000.000,-
Sumur Pantek atau Sumur Galian	250.000,-	250.000,-	-

Sumber: Peraturan Daerah No. 11/2002 Kota Tangerang

Dalam tabel di atas terlihat retribusi untuk sumur bor jauh lebih mahal dibanding sumur pantek, sumur bor biasanya digunakan oleh perusahaan-perusahaan besar yang membutuhkan air relatif banyak, sedangkan sumur pantek biasanya digunakan oleh rumah sakit bersalin, industri rumah tangga dan industri kecil lainnya yang memerlukan air relatif sedikit. Sementara itu, sumur pantek yang digunakan oleh masyarakat untuk kebutuhan rumah tangga tidak dikenakan retribusi. Pengambilan air bawah tanah oleh perusahaan, baik melalui sumur bor maupun sumur pantek selain dikenakan retribusi pada saat awal pengajuan izin, juga dalam jangka waktu dua tahun sekali diwajibkan mendaftarkan ulang, tarif retribusi daftar ulang setiap jenis sumur bor tampak dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 4.4 Retribusi Daftar Ulang Setiap Jenis Sumur

Jenis Sumur	Sumur Ke 1 (Rp.)	Sumur Ke 2 (Rp.)	Sumur Ke 3 (Rp.)
Sumur Bor	1.000.000,-	1.500.000,-	2.000.000,-
Sumur Pantek atau Sumur Galian	150.000,-	200.000,-	-

Sumber: Peraturan Daerah No. 11/2002 Kota Tangerang

Biaya daftar ulang untuk sumur bor sama dengan biaya retribusi pada saat awal pengajuan izin, sedangkan biaya daftar ulang untuk sumur pantek relatif lebih murah dibanding biaya retribusi pada saat awal pengajuan izin, menurut salah seorang nara sumber hal ini disebabkan volume air yang diambil melalui sumur bor jauh lebih banyak dibanding sumur pantek. Terlepas dari perbedaan biaya tersebut namun yang jelas adanya kewajiban untuk daftar ulang ini merupakan bentuk pengendalian terhadap pengambilan air bawah tanah yang bermuara pada peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun demikian, menurut salah seorang nara sumber sampai saat ini upaya untuk memaksa pengguna air bawah tanah untuk melapor baru sebatas himbauan, belum ada mekanisme yang memaksa mereka untuk melakukan daftar ulang, sehingga pendaftaran ulang hanya didasarkan atas kesadaran pengguna air tanah semata.

Menurut salah seorang nara sumber yang sering menjadi perantara dalam pengurusan izin pengambilan air tanah, sekalipun tarif resmi izin pengambilan air tanah telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah sebagaimana tercantum dalam tabel di atas, namun dalam kenyataannya biaya yang harus dikeluarkan jauh lebih besar dibandingkan tarif resmi tersebut, sebab di luar biaya resmi tersebut, masyarakat harus mengeluarkan biaya peninjauan lokasi dari Petugas Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) serta Instansi terkait (untuk Kota Tangerang, instansi terkait adalah Badan Pengendalian Lingkungan Hidup dan Dinas Pekerjaan Umum). Lebih jauh nara sumber tersebut menyatakan bahwa setelah pengurusan perizinan

disatukan di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT), biaya yang dikeluarkan untuk mengurus izin pengambilan air tanah bisa mencapai lebih dari Rp.5,- juta. Namun demikian, jumlah biaya tersebut relatif lebih murah bila dibandingkan dengan biaya pada masa lalu, ketika kewenangan untuk mengeluarkan izin berada di Dinas Lingkungan Hidup. Pada saat perizinan masih di Dinas Lingkungan Hidup, di samping prosesnya memerlukan waktu yang lama, biaya yang dikeluarkan untuk mengurus izin pengambilan air tanah bisa tersebut mencapai Rp.10,- juta hingga Rp.15,- juta. Menanggapi hal ini, salah seorang nara sumber dari Badan Lingkungan Hidup Daerah menyatakan bahwa pada saat perizinan berada di Dinas Lingkungan Hidup, proses untuk mengeluarkan izin memerlukan waktu lama, sebab memerlukan kajian teknis yang komprehensif yang disesuaikan dengan kandungan airdalam tanah serta kondisi lingkungan setempat. Sementara itu, pemerintah tidak menyediakan anggaran untuk biaya pengkajian tersebut, oleh karenanya seluruh biaya pengkajian ditanggung pemohon, sehingga pengurusan izin memerlukan biaya relatif tinggi. Menurut salah seorang nara sumber yang pernah mengurus izin pengambilan air tanah, dahulu banyak ketentuan yang harus dipatuhi dengan alasan pengendalian penggunaan air dan konservasi lingkungan, namun pada akhirnya tetap berujung pada jumlah biaya yang harus dikeluarkan. Terlepas dari berbagai alasan yang diajukan, keadaan ini mengindikasikan bahwa sekalipun tarif resmi pengurusan izin penggunaan air tanah telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah yang memiliki kekuatan hukum mengikat, namun dalam realitasnya sebenarnya tidak ada kepastian biaya. Rekomendasi teknis yang pada dasarnya diarahkan untuk pengendalian penggunaan air tanah serta konservasi lingkungan, namun dalam implementasinya malah membuka ruang yang lebar bagi terjadinya gratifikasi dalam pengurusan izin.

Di atas telah disinggung bahwa kasus di Kota Tangerang, izin pengambilan air tanah dipusatkan di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT), demikian juga terjadi di Kabupaten Tangerang serta daerah-daerah lain yang ada di bawah yuridiksi Provinsi Banten.

Sementara itu, dengan alasan mempercepat proses pemberian izin, rekomendasi teknis untuk pemberian izin pengambilan air bawah tanah tidak lagi berada pada institusi terkait, tetapi orang yang mewakili instansi terkait seperti Badan Pengendalian Lingkungan Hidup dan Dinas Pekerjaan Umum dilibatkan dalam peninjauan lokasi, kemudian langsung diminta rekomendasinya. Padahal sebagaimana telah dideskripsikan di atas kondisi hidrologi dan klimatologi wilayah Provinsi Banten telah teridentifikasi ada.

Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas kabupaten maupun kota, bahkan ada yang bersifat lintas provinsi. Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas kabupaten atau kota antara lain Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) Labuan, Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) Rawadano dan Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) Malingping, sedangkan Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas Provinsi antara lain meliputi Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) Serang–Tangerang dan Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) Jakarta. Dengan kondisi hidrologi dan klimatologi seperti ini membawa implikasi luas terhadap prosedur perizinan yang dikeluarkan dalam rangka pengendalian pemanfaatan air tanah. Sekalipun saat ini kewenangan untuk mengeluarkan izin pemanfaatan air tanah berada di daerah otonom, baik kabupaten ataupun kota, namun secara normatif, bagi daerah-daerah yang berada di wilayah Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas kabupaten atau kota memerlukan rekomendasi teknis dari Provinsi, sedangkan bagi daerah-daerah yang berada di wilayah Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas Provinsi memerlukan rekomendasi teknis dari Pemerintah Pusat. Dalam konteks ini tampaknya peran Provinsi, bahkan pemerintah pusat dalam perizinan pemanfaatan air tanah di wilayah Provinsi Banten secara normatif masih relatif kuat. Namun demikian, menurut salah seorang nara sumber dari Seksi Air Tanah dan Geologi Tatalingkungan, Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Banten, selama setahun menjabat Kepala Seksi belum pernah ada kabupaten/kota yang meminta rekomendasi teknis sebagai salah satu syarat izin pengambilan

air tanah. Lebih jauh nara sumber tersebut menyatakan bahwa memang dalam Undang-Undang tentang Sumber Daya Air, bagi daerah-daerah yang berada di wilayah Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas kabupaten atau kota memerlukan rekomendasi teknis dari Provinsi, namun di Provinsi Banten ketentuan tersebut belum ditindak lanjuti dalam Peraturan Gubernur.

Studi banding untuk mendalami tata cara pembuatan rekomendasi teknis baru dilaksanakan oleh Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Banten pada tahun 2010. Dengan demikian, sekalipun sebagian besar daerah di wilayah Provinsi Banten berada dalam Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas kabupaten atau kota, bahkan ada beberapa daerah yang berada dalam Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas provinsi, namun setiap kabupaten/kota mengeluarkan izin pengambilan air tanah tanpa meminta rekomendasi teknis dari Provinsi. Padahal rekomendasi teknis tersebut merupakan upaya pengendalian untuk menjaga ketersediaan air tanah serta menjaga kelestarian lingkungan secara menyeluruh. Menurut nara sumber dari Provinsi Banten, saat ini Kabupaten/Kota cenderung mengeluarkan izin tanpa memperhatikan ketersediaan air untuk daerah lainnya, mereka cenderung mengejar Pendapat Asli Daerah (PAD) yang tinggi melalui pengeluaran izin sebanyak mungkin.

Bila dikaji lebih jauh, dalam pengelolaan air tanah tampaknya kabupaten/kota berusaha memperoleh Pendapat Asli Daerah (PAD) dari dua sisi, *pertama* dari perizinan dan *kedua* dari pajak air tanah tersebut. Namun demikian, bila dibandingkan tampaknya upaya untuk memperoleh Pendapat Asli Daerah (PAD) dari pajak air tanah jauh lebih tinggi ketimbang upaya untuk memperoleh Pendapat Asli Daerah (PAD) dari perizinan. Banyak kasus terjadi di mana perusahaan yang tidak memiliki SIPA tetapi dikenakan pajak, padahal secara yuridis formal hanya perusahaan-perusahaan yang memiliki SIPA yang menjadi wajib pajak, sementara perusahaan-perusahaan yang tidak memiliki SIPA adalah pemilik sumur ilegal yang harus ditindak karena melakukan pencurian air tanah. Sebagai contoh kasus misalnya Pusat

Perbelanjaan Ramayana Ciledug, perusahaan ini sudah satu tahun memakai sumur bor tanpa memiliki SIPA. Sekalipun perusahaan ini memakai meteran untuk mengukur penggunaan air tanahnya, namun pembayaran pajaknya ditentukan secara flat setiap bulan. Contoh lain adalah Ciledug Business Center (CBD), perusahaan sudah 4 tahun memakai 2 buah sumur bor, namun disinyalir tidak memiliki SIPA, sebab sampai saat ini tidak dapat menunjukkan kelengkapan administratif dari sumur bor yang dimilikinya, setiap diperiksa selalu beralasan bahwa SIPA yang dimilikinya dibawa oleh kontraktor yang dahulu memborong pembangunan gedung tersebut, padahal setiap SIPA dalam 2 tahun sekali harus diperpanjang. Menurut beberapa nara sumber yang menjadi Petugas Pencatat meteran, di luar dua contoh kasus tersebut masih banyak perusahaan yang tidak memiliki SIPA tetapi ditagih pajak penggunaan air tanahnya. Secara prosudural, penentuan tarif pajak air tanah didasarkan atas pemakaian airnya, Nilai Pemakaian Air (NPA) ditetapkan oleh Seksi Air Tanah dan Geologi Tatalingkungan, Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi berdasarkan jumlah meteran pemakaian serta mempertimbangkan Debet pengambilan air yang ditetapkan dalam SIPA dan kapasitas mesin yang digunakan. Namun dalam kasus-kasus perusahaan yang tidak memiliki SIPA tetapi ditagih pajaknya, tarif pajak air tanah kebanyakan ditetapkan oleh Dinas Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah (DPKAD) kabupaten/kota secara flat setiap bulan.

Menurut beberapa orang nara sumber, penentuan nilai pajak air tanah dengan cara seperti ini cenderung seras dengan gratifikasi, sebab besaran nilai pajak yang dikenakan bukan didasarkan atas jumlah air yang digunakan, tetapi tergantung pada kesepakatan antara oknum pegawai DPKAD dengan pihak pengusaha. Lebih jauh salah seorang nara sumber menyatakan bahwa gratifikasi yang relatif mencolok terjadi pada penentuan pajak air tanah pada perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam pencucian mobil atau motor. Sebagian besar perusahaan-perusahaan ini tidak memiliki SIPA, namun mereka dikenakan pajak penggunaan air tanah secara flat setiap bulan rata-rata berkisar antara Rp.200,- ribu hingga Rp.250,- ribu. Menurut salah

seorang nara sumber, pajak air tanah tersebut dipungut oleh oknum pegawai DPKAD, tanda terima pemungutan biasanya berupa kwitansi umum yang biasa dijual di warung, namun di bawahnya tertera stempel instansi pemungut. Dalam kasus ini bukan hanya dalam penentuan besaran pemakaian air tanah yang disinyalir seras dengan gratifikasi, tetapi juga disinyalir pungutan pajak tersebut tidak masuk ke kas negara. Menanggapi hal ini salah seorang nara sumber dari Provinsi menyatakan bahwa secara materil belum dibuktikan apakah ada pajak air tanah yang secara langsung masuk ke saku pribadi oknum tertentu. Namun demikian, selama ini catatan jumlah wajib pajak air tanah dari DPKAD kabupaten/kota tidak pernah sesuai dengan catatan jumlah wajib pajak yang ditagih oleh Provinsi, ada kecenderungan DPKAD menyembunyikan jumlah wajib pajak yang ditagihnya setiap bulan. Persoalannya kemudian apakah sebagian wajib pajak tersebut menjadi sumber penghasilan oknum tertentu atau secara institusional sengaja disembunyikan agar pendapatan daerah lebih besar, hal ini mungkin terjadi sebab sampai saat ini pendapatan dari pajak air tanah masih dibagi antara kabupaten/kota dengan provinsi.

Di atas telah disinggung bahwa sekalipun kabupaten/kota mengeluarkan izin pengambilan air tanah, namun sampai saat ini Nilai Pemakaian Air (NPA) ditetapkan oleh Seksi Air Tanah dan Geologi Tatalingkungan, Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi berdasarkan jumlah meteran pemakaian serta mempertimbangkan Debet pengambilan air yang ditetapkan dalam SIPA dan kapasitas mesin yang digunakan. Di samping itu juga pencatatan meteran pemakaian air setiap bulan masih dilakukan oleh Tim pencatat yang berada di bawah Seksi Pengawasan dan Pengendalian, Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi. Dalam kaitannya dengan penentuan jumlah pajak daerah, pencatatan meteran ini memegang peranan strategis, sebab atas dasar pencatatan inilah besaran jumlah pajak daerah ditetapkan pada setiap pengguna. Hasil pencatatan meteran ini kemudian diserahkan kepada Dinas Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) kabupaten/kota untuk ditetapkan nilai pajaknya, institusi ini kemudian melakukan penagihan kepada wajib

pajak. Menurut salah seorang nara sumber jumlah Petugas Pencatat Meteran di Provinsi Banten sebanyak 25 orang, 2 orang di antaranya berstatus Pegawai Negeri, sedangkan 20 orang lainnya tenaga kontrak, baru pada tahun ini mereka diusulkan menjadi Calon Pegawai Negeri. Dari keseluruhan pegawai tersebut, satu orang ditugaskan sebagai staf administrasi, sedangkan yang lainnya disebarakan kesetiap kabupaten/kota yang ada di wilayah Provinsi Banten. Jumlah Petugas Pencatat Meteran disetiap daerah tampak dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 4.5 Jumlah Petugas Pencatat Meteran di Setiap Daerah

Daerah	Jumlah Petugas (orang)
Kota Tangerang Selatan	2
Kota Tangerang	7
Kabupaten Tangerang	8
Kabupaten Serang	2
Kota Cilegon	2
Kabupaten Pandeglang	1
Kabupaten Lebak	1
Kota Serang	1

Sumber: Diolah dari hasil wawancara

Dalam tabel di atas tampak jumlah petugas pencatat meteran di Kota Tangerang dan Kabupaten Tangerang jauh lebih banyak dibandingkan daerah lainnya, hal ini disebabkan perusahaan penggunaan sumur bor lebih banyak di kedua daerah tersebut. Menurut beberapa orang petugas pencatat meteran, sekalipun di wilayah-wilayah yang banyak perusahaan pengguna sumur bor telah dialokasikan petugas pencatat dengan jumlah yang relatif lebih banyak dibanding daerah lain, namun bila jumlah petugas dibanding luas wilayah dan jumlah pengguna, sampai saat ini tetap masih kekurangan tenaga pencatat, terutama di daerah-daerah industri seperti Kota Tangerang dan Kabupaten Tangerang.

Menurut salah seorang kordinator petugas pencatat meteran, setiap petugas pencatat meteran diwajibkan mencari wajib pajak baru setiap bulan, namun relatif sulit untuk mencari wajib pajak baru, dalam beberapa bulan petugas pencatat paling bisa menambah satu atau dua wajib pajak baru, padahal sebenarnya masih banyak perusahaan pengguna sumur bor yang belum menjadi wajib pajak. Diperkirakan dari sekitar 3000 perusahaan yang ada, masih sekitar 800 di antaranya belum menjadi wajib pajak. Menurut pengakuan salah seorang petugas pencatat meteran, di samping kesulitan yang bersifat teknis dan administratif dalam mencari wajib pajak baru, waktu para petugas pencatat meteran habis tersita untuk mendatangi wajib pajak yang telah terdaftar, terutama pengguna sumur bor yang menggunakan meteran. Sementara itu, wajib pajak yang nilai penggunaan airnya ditetapkan secara flat, sekalipun tidak didatangi setiap bulan, namun dalam dua atau tiga bulan sekali tetap dilakukan pengecekan guna memastikan jumlah penggunaan airnya. Menurut pengalaman para petugas pencatat meteran air, relatif sulit masuk ke perusahaan pengguna sumur bor, selain harus mematuhi prosudur yang telah ditetapkan oleh perusahaan, sering kali petugas dari perusahaan yang menangani sumur bor tidak ada ditempat, sehingga kunjungan harus diulangi pada hari berikutnya.

Pada perusahaan-perusahaan yang menggunakan lebih dari 3 sumur bor, terlebih-lebih bila lokasi masing-masing sumur bor tersebut berjauhan, selain kesulitan prosudural, pencatatan meteran yang dilakukan memerlukan waktu yang relatif banyak. Padahal di wilayah tangerang banyak perusahaan yang memiliki lebih dari 3 sumur bor, bahkan ada perusahaan (PT. Gajah Tunggal) memiliki enam anak perusahaan, setiap anak perusahaan memiliki 5 buah sumur, sedangkan induk perusahaannya sendiri memiliki 11 buah sumur terdiri dari 3 buah sumur bor dan 8 buah sumur pantek. Bila pencatatan meteran penggunaan air pada perusahaan seperti ini dilakukan satu-persatu pada setiap sumur, maka akan memakan waktu yang cukup lama. Menurut pengalaman salah seorang petugas, pada perusahaan seperti ini, biasanya petugas pencatat meteran hanya datang ke ruang tamu, lalu kemudian oleh pihak perusahaan diberikan catatan penggunaan air

tanah setiap sumur yang telah diketik dengan rapih. Lebih jauh petugas tersebut mengakui bahwa dengan cara tersebut, selain meringankan pekerjaan para petugas pencatat, juga menguntungkan secara material, karena dalam kunjungan setiap bulan biasanya mendapat amplop dari pihak perusahaan dengan isi berkisar antara Rp.50,- ribu hingga Rp.100,- ribu. Sementara itu, salah seorang petugas pencatat meteran telah beberapa kali mengajukan usulan kepada provinsi agar di adakan pengawasan dan pengendalian terhadap perusahaan-perusahaan besar seperti itu, sehingga debit air yang sebenarnya digunakan oleh perusahaan tersebut dapat diketahui. Namun demikian, sampai saat ini pihak provinsi belum pernah melakukannya, secara tegas nara sumber tersebut menyatakan bahwa ada kecenderungan pihak Provinsi takut untuk melakukan wasdal terhadap perusahaan besar seperti itu. Keadaan ini mengindikasikan bahwa di tengah pengawasan yang lemah, dengan menyuap petugas pencatat meteran, pihak perusahaan dapat menentukan sendiri jumlah pajak air tanahnya, tanpa dibuktikan debit air yang digunakannya setiap bulan. Jika demikian keadaannya, maka pengurusan Surat Izin Pengambilan Air (SIPA), pemasangan meteran pada setiap sumur hanya semata-mata untuk memenuhi prosudur formal semata, sedangkan makna pengawasan dan pengendalian yang seharusnya menjadi substansi prosudur formal menjadi kabur.

Menurut Kepala Seksi Air Tanah dan Geologi Tata Lingkungan, Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Banten, ruang gratifikasi dalam kasus pajak air tanah terbuka lebar manakala perusahaan pengguna sumur bor melakukan pelanggaran, baik pelanggaran teknis, maupun pelanggaran yang bersifat administratif. Dahulu Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi banyak menangani pelanggaran-pelanggaran yang terjadi, bahkan pada tahun 2005 pernah diadakan *sweeping* terhadap perusahaan-perusahaan yang menggunakan sumur bor. Pada saat itu, banyak sumur bor yang disegel, sebagian yang tidak memiliki izin diharuskan untuk membuat izin. Saat ini provinsi lebih mengfokuskan perhatian pada konsevasi air tanah dengan membangun sumur pantau atau merubah sumur pantau yang ada menjadi sumur pantau telemetri, sehingga kondisi air tanah dapat

dipatau dari kantor. Sekarang sudah ada 6 buah sumur pantau telemetri, sementara itu, untuk menambah jumlah sumur pantau tersebut relatif sulit karena biayanya relatif tinggi, satu sumur pantau biasa dirubah menjadi sumur pantau telemetri memerlukan biaya sekitar Rp.100,- juta, sementara anggaran yang ada tidak mendukung untuk itu. Lebih jauh nara sumber tersebut menyatakan bahwa setelah kewenangan mengeluarkan perizinan berada di kabupaten/kota, seharusnya pengawasan dan pengendalian berada dipihak yang mengeluarkan izin, minimal pengawasan tersebut dilakukan dalam bentuk pendataan jenis pompa yang digunakan serta pengawasan dalam pemasangan filter ketika sebuah sumur bor dibuat. Namun realitasnya pengawasan dari pihak kabupaten/kota relatif lemah, banyak kasus terjadi di mana debit air yang diambil tidak sesuai dengan debit air yang telah ditetapkan dalam SIPA, bahkan banyak kasus di mana pemasangan filter tidak sesuai dengan izin yang dikeluarkan. Sebagai contoh misalnya dalam izin filter harus dipasang pada pipah dengan kedalaman 150 m, namun realitasnya filter telah dipasang pada pipah dengan kedalaman 40 m di samping kedalaman 150 m. Keadaan ini membahayakan lingkungan, karena air dalam kedalam 40 m ikut tersedot, padahal air dalam kedalaman tersebut diperuntukan bagi sumur pantek, khususnya untuk kebutuhan rumah tangga masyarakat. Hal seperti ini dapat dicegah bila pihak pemberi izin mengawasi dengan cermat saat sumur bor dibuat, namun kebanyakan hal itu tidak terjadi, para pemohon izin dapat dengan leluasa membuat sumur bor tanpa pengawasan pihak yang kompeten.

Dengan adanya biaya peninjauan lokasi yang dibebankan pada pemohon izin, pengawasan dari pihak pemberi izin semakin lemah, peninjauan lokasi hanya dilakukan untuk melihat titik pengeboran semata, para petugas rata-rata tidak mau mengawasi proses pemasangan pipah, selain memerlukan waktu yang lama, mereka merasa sungkan pada pemohon izin yang telah menanggung biaya peninjauan lokasi. Jika demikian keadaannya maka biaya peninjauan lokasi yang dibenbankan kepada pemohon izin sebenarnya merupakan

gratifikasi yang direstui secara prosudural dalam tata perizinan air tanah.

Di atas telah disinggung bahwa setelah penerbitan perizinan penggunaan air tanah diserahkan kepada kabupaten/kota, provinsi lebih memfokuskan pada koservasi. Sekalipun peranan Provinsi berkurang, namun Seksi Pengawasan dan Pengendalian Provinsi tetap memerintahkan kepada para petugas pencatat meteran agar berbagai pelanggaran yang dilakukan para wajib pajak menjadi temuan lapangan yang harus dilaporkan. Namun demikian, menurut salah seorang petugas pencatat meteran, banyak temuan lapangan yang telah dilaporkan tetapi jarang ditindak lanjuti, hal ini karena kegiatan pengawasan dan pengendalian dari Provinsi paling banyak dua atau tiga kali dilakukan dalam setahun. Menurut salah seorang nara sumber, hal ini terjadi karena anggaran untuk kegiatan pengawasan dan pengendalian sangat sedikit, sehingga saat ini kegiatan tersebut lebih diarahkan kepada pembinaan wajib pajak yang terdaftar. Dengan kondisi seperti ini, menurut salah seorang petugas pencatat meteran banyak pelanggaran yang kemudian diselsaikan oleh para petugas lapangan, baik oleh petugas pencatat meteran, petugas Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) kabupaten/kota atau kerja sama di antara keduanya. Keadaan ini menjadi potensi gratifikasi, sebab setiap penyelesaian pada akhirnya tidak semata-mata didasarkan pada ketentuan normatif yang ada, tetapi juga tergantung pada kesepakatan oknum petugas dengan pihak pelanggar ketentuan. Secara terbuka salah seorang petugas pencatat meteran menyatakan bahwa bila menemukan perusahaan pengguna air tanah yang tidak memiliki izin, biasanya petugas tersebut menganjurkan agar perusahaan yang bersangkutan melengkapi perizinannya. Bila perusahaan tersebut bersedia untuk melengkapi perizinannya, biasanya pengurusan perizinan tersebut diserahkan kepada petugas pencatat meteran tersebut. Untuk itu petugas tersebut mendapat uang jasa, di samping mendapat kelebihan dari biaya peninjauan lokasi yang dilakukan oleh petugas Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Instansi terkait. Setelah SIPA terbit, kemudian petugas pencatat meteran bersama-sama dengan

petugas dari DPKAD menghitung denda pemakaian airnya. Secara formal Denda tersebut dihitung mundur sejak sumur bor tersebut dibuat, sedangkan jumlah pemakaian air ditentukan berdasarkan kapasitas pompa yang dipakai atau dihitung dari limbah yang dikeluarkan. Namun demikian, pada akhirnya jumlah denda yang dikenakan tergantung pada kesepakatan antara petugas dengan pemilik sumur bor. Dari keseluruhan denda tersebut biasanya 70% diambil oleh DPKAD kabupaten/kota, sedangkan Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi mendapat 30%. Menurut pengakuan salah seorang petugas pencatat meteran, sekalipun DPKAD telah mendapat pembagian yang jauh lebih besar, namun kadangkala petugas DPKAD datang sendiri kepada pengguna air tanah yang belum memiliki SIPA untuk menentukan denda atau menentukan jumlah pajak air tanah yang harus dibayar. Kasus seperti ini terjadi pada salah satu Rumah Sakit Swasta (RS Aminah). Rumah sakit tersebut sedang mengurus SIPA, di tengah proses pengurusan izin sedang berjalan, kemudian didatangi petugas DPKAD untuk memungut pajak air tanahnya yang jumlahnya ditentukan secara flat. Sementara itu, pemakaian selama belum ada SIPA dihitung mundur sejak sumur bor dibuat. Namun demikian, Pemilik Rumah Sakit tersebut menolak membayar denda serta pajak air tanah yang ditentukan dengan cara demikian, alasan yang dikemukakan Pemilik Rumah Sakit karena volume pemakaian air tanah selama ini belum mendapat pengesahan dari Provinsi. Dengan penolakan seperti itu akhirnya petugas DPKAD mengajak petugas dari Provinsi untuk menyelesaikan kasus tersebut. Menurut salah seorang nara sumber, penentuan denda tersebut masih diragukan legalitasnya, sebab pengguna sumur bor yang jadi wajib pajak adalah mereka yang telah memiliki izin resmi, jadi seharusnya pajak dihitung sejak izin resmi diterbitkan. Bila legalitasnya diragukan, maka wajar kemudian banyak pihak yang mempertanyakan apakah uang denda tersebut masuk ke kas negara atau ke saku oknum petugas tertentu. Terlepas dari legalitasnya, pada kasus Rumah Sakit Swasta sebagaimana dideskripsikan di atas, tampaknya potensi korupsi dan gratifikasi sangat besar, bahkan cenderung pada tindakan pemerasan yang bersandar pada formalitas ketentuan pajak air tanah.

Salah satu upaya untuk menentukan jumlah pajak air tanah secara adil, maka digunakan meteran air. Meteran air merupakan salah satu alat ukur dalam penggunaan air tanah secara objektif, bila penentuan jumlah pajak didasarkan pada jumlah meteran air yang digunakan diharapkan tidak merugikan salah satu pihak, baik pemilik sumur bor maupun pemerintah. Namun demikian, menurut beberapa orang nara sumber banyak perusahaan pengguna sumur bor yang tidak mau menggunakan meteran dengan berbagai alasan, padahal harga meteran itu relatif murah, meteran dengan ukuran 2 ins yang sudah ditera seharga Rp.3,5,- juta, sedang yang belum di tera hanya sekitas Rp.2,5,- juta. Salah seorang nara sumber dari kalangan pengusaha pengguna sumur bor menyatakan bahwa perusahaannya tidak menggunakan meteran karena seharusnya meteran itu menjadi fasilitas yang disediakan oleh pemerintah sebagai pemungut pajak. Sementara itu, perusaahaan lainnya menyatakan bahwa menggunakan meteran itu merepotkan pihak perusahaan, sebab selama ini meteran yang digunakan sering rusak, terlebih-lebih bila air yang digunakan banyak mengandung pasir atau zat besi yang mempermudah proses korosi. Selain cepet rusak, bila menggunakan meteran, dalam satu tahun sekali meteran tersebut harus di tera, pada saat tera dilakukan banyak prosedur yang harus dilalui, mulai dari pembuatan berita acara pencopotan meteran hingga pemasangan kembali. Sedangkan selama meteran ditera, pembayaran penggunaan air tanah dihitung secara flat. Pada saat penentuan pembayaran secara flat ini, sekalipun jumlah pemakaian air bisa dihitung secara objektif berdasarkan kapasitas pompa yang digunakan atau air limbah yang dikeluarkan, namun pada akhirnya tergantung kesepakatan dengan petugas yang menghitung. Di luar alasan teknis dan prosudural, menurut salah seorang pengusaha, pembayaran secara flat lebih memiliki kepastian jumlah biaya yang harus dikeluarkan, sehingga memudahkan dalam penyusunan anggaran pengeluaran setiap bulan.

Dengan berbagai alasan sebagaimana diuraikan di atas, sampai saat ini masih banyak perusahaan yang tidak mau menggunakan meteran, sebagai contoh kasus misalnya dari 40 wajib pajak yang ada

di wilayah UPT Ciledug, 18 menggunakan meteran, sedangkan 22 lainnya membayar dengan cara flat. Menurut pengakuan petugas pencatat meteran di wilayah tersebut, jumlah pembayar flat tersebut hanyalah jumlah yang tercatat di petugas pencatat meteran, di luar itu diduga masih banyak pembayar pajak dengan cara flat yang tidak tercatat di petugas pencatat meteran, terutama pembayar pajak dengan flat yang ditentukan sendiri oleh pihak DPKAD setempat. Hal ini terlihat karena selama ini catatan jumlah pembayar pajak dengan cara flat dari petugas pencatat meteran setempat tidak pernah sama dengan catatan dari petugas DPKAD setempat, ada kecenderungan petugas DPKAD menyembunyikan sebagian pembayar pajak dengan cara flat. Dengan keadaan ini patut dipertanyakan apakah uang pembayaran pajak tersebut masuk ke kas negara atau ke saku oknum petugas. Sebagaimana telah disinggung di atas, hal ini tampaknya memerlukan penelusuran lebih jauh, sebab upaya untuk menyembunyikan jumlah wajib pajak tersebut dilatarbelakangi berbagai kemungkinan, mungkin bisa dijadikan sumber penghasilan oknum tertentu atau mungkin juga secara institusional sengaja disembunyikan agar pendapatan daerah lebih besar, hal ini mungkin terjadi sebab sampai saat ini pendapatan dari pajak air tanah masih dibagi antara kabupaten/kota dengan provinsi.

Terlepas dari berbagai kemungkinan yang melatarbelakanginya, namun yang jelas deskripsi di atas menunjukkan bahwa banyak perusahaan yang tidak menggunakan meteran air, bahkan ada beberapa perusahaan yang menggunakan meteran hanya untuk mengontrol pemakaian airnya secara internal, sedangkan pembayaran pajaknya dilakukan secara flat, kasus seperti ini misalnya Pusat Perbelanjaan Ramayana Ciledug, sekalipun perusahaan tersebut memiliki meteran, namun pembayaran pajak air tanah dilakukan secara flat sebesar Rp.400.000,- setiap bulan. Sebagaimana telah disinggung di atas bahwa penentuan nilai pajak air tanah dengan cara flat cenderung erat dengan gratifikasi, sebab besaran nilai pajak yang dikenakan bukan didasarkan atas jumlah air yang digunakan, tetapi tergantung pada kesepakatan antara oknum petugas dengan pihak pengusaha. Bila

dicermati lebih jauh penentuan pajak air tanah dengan cara flat, selain seras dengan gratifikasi cenderung tidak adil, sebab pasti ada pihak yang dirugikan, bila tidak wajib pajak yang dirugikan, pasti pemerintah yang dirugikan. Contoh kasus ketidakadilan yang menyolok dalam pembayaran pajak air tanah secara flat terjadi di Pusat Perbenjaan (*Mall*) Serang. Perusahaan ini pada saat membayar flat diharuskan membayar sebanyak 6000 m³ setiap bulan, setelah menggunakan meteran air ternyata hanya membayar sebanyak 1200 m³ setiap bulan. Dengan demikian, selama membayar dengan cara flat, perusahaan tersebut harus menanggung pembayaran air yang tidak Dia pakai sebesar 4800 m³ setiap bulan. Bila dalam kasus ini pihak perusahaan yang dirugikan, namun dalam banyak kasus justru pemerintah yang dirugikan. Perusahaan sengaja memilih membayar pajak dengan cara flat, sebab bila menggunakan meteran akan membayar jauh lebih besar. Menurut pengakuan Petugas Pencatat Meteran, perusahaan-perusahaan seperti ini biasanya memberi uang saku setiap bulan kepada petugas pencatat meteran, dengan cara ini diharapkan penggunaan air sebenarnya setiap bulan tidak diperiksa. Besarnya uang saku yang diberikan bervariasi tergantung besarnya perusahaan, namun rata-rata berkisar antara Rp.50.000,- hingga Rp.150.000,- setiap bulan. Namun demikian, tidak semua wajib pajak yang membayar dengan cara flat memberikan uang saku, tergantung pada keiklasan masing-masing perusahaan. Dalam pandangan para petugas pencatat meteran, uang saku yang diberikan perusahaan tersebut dianggap sebagai tambahan penghasilan mereka setiap bulan. Bila dicermati lebih jauh, deskripsi di atas menggambarkan bahwa penentuan jumlah pembayaran pajak air tanah dengan cara flat secara keseluruhan mengandung potensi gratifikasi yang besar, bukan saja pada saat fase awal penentuan jumlah pembayaran pajak, tetapi juga berlanjut pada fase-fase selanjutnya selama penggunaan air tanah berlangsung.

Potensi gratifikasi tidak hanya terjadi pada pembayaran pajak air tanah yang ditentukan secara flat, namun terjadi juga pada pengguna air tanah yang menggunakan meteran. Sebagaimana telah disinggung di atas bahwa ruang gratifikasi dalam kasus pajak air tanah terbuka lebar

manakala perusahaan pengguna sumur bor melakukan pelanggaran, baik pelanggaran teknis, maupun pelanggaran yang bersifat administratif. Dalam konteks pengguna air tanah yang memakai meteran, untuk menghindari pembayaran pajak biasanya perusahaan mengajukan alasan bahwa meteran atau pompa yang digunakannya rusak. Dengan alasan tersebut, selama bekerja sama dengan petugas, baik pencatat meteran ataupun petugas DPKAD, maka perusahaan yang bersangkutan tidak dikenakan pajak. Menurut pengakuan salah seorang petugas pencatat meteran, ada berbagai macam modus kerusakan meteran, ada yang benar-benar rusak, tetapi ada juga yang sengaja dirusak oleh pemiliknya. Seharusnya selama meteran tersebut rusak, pajak air tanah dihitung secara flat, namun bila bekerja sama dengan petugas, terutama petugas pencatat meteran, perusahaan tersebut tidak dikenakan pajak selama meterannya rusak, untuk itu tentu perusahaan yang bersangkutan memberi imbalan uang kepada petugas pencatat meteran yang datang. Namun demikian, bila kerusakan meteran tersebut berlangsung terlalu lama, pada akhirnya perusahaan tersebut diharuskan membayar secara flat untuk bulan-bulan berikutnya. Pelanggaran lain yang dilakukan wajib pajak yang menggunakan meteran adalah merubah angka pemakaian air dalam meteran dengan berbagai cara, ada yang ditiup, ada juga yang menggunakan magnet, sehingga angka meteran mengecil atau kembali ke 0. Dengan demikian, perusahaan tersebut dapat membayar pajak air tanahnya jauh lebih kecil dari pemakaian sebenarnya, bahkan tidak membayar sama sekali dengan alasan air tanah tidak digunakan. Hal ini dilakukan biasanya bekerja sama dengan petugas, baik petugas pencatat meteran maupun petugas DPKAD. Dua tahun lalu pernah ditemukan kasus yang terjadi di salah satu perusahaan yang ada di daerah Jatake. Dengan seizin oknum petugas DPKAD setempat, perusahaan tersebut memundurkan meteran penggunaan airnya, sehingga Pemerintah dirugikan sekitar Rp.15,- juta. Setelah dilaporkan oleh petugas pencatat meteran, akhirnya oknum petugas DPKAD tersebut dipindahkan kerjanya ke salah satu Kecamatan. Menanggapi hal ini salah seorang nara sumber dari Provinsi menyatakan bahwa memang sebagian kasus yang terbuka dan menyolok dalam pelanggaran pajak air tanah telah ditindak, namun

masih banyak kasus-kasus yang belum tertangani, terutama menyangkut masalah-masalah teknis, baik pemasangan filter pada saat pembuatan sumur bor maupun sumur-sumur bor yang ilegal.

Di atas telah disinggung bahwa dalam pandangan para petugas pencatat meteran, uang saku yang diberikan perusahaan dianggap sebagai tambahan penghasilan mereka setiap bulan. Sekalipun tidak setiap perusahaan yang menjadi wajib pajak memberikan uang saku, namun ada beberapa wajib pajak yang rutin memberikan setiap bulan. Menurut pengakuan petugas pencatat meteran, uang saku dari perusahaan tersebut di peroleh karena hubungan baik yang dibina dengan perusahaan tersebut. Namun demikian, menurut beberapa orang nara sumber, sebuah perusahaan memberikan uang saku pada petugas karena mengharapkan imbalan tertentu. Pada perusahaan-perusahaan yang membayar pajak air tanah dengan flat, mereka memberikan uang saku pada petugas dengan harapan agar pemakaian air tanah yang sebenarnya tidak diperiksa. Menurut pengakuan beberapa petugas pencatat meteran, secara umum jumlah uang dari perusahaan wajib pajak yang mereka terima jauh lebih kecil dibanding jumlah yang diterima petugas DPKAD setempat yang memiliki kewenangan dalam pemungutan secara langsung. Namun sekalipun kecil, jumlah yang diterima tersebut sangat berarti untuk menambah penghasilannya setiap bulan, mengingat jumlah gaji yang diterima sangat tidak memadai. Menurut kordinator pencatat meteran, petugas pencatat meteran diberikan gaji sebesar Rp.1.500.000,- setiap bulan. Di luar gaji resmi, biasanya mereka mendapat tambahan penghasilan dari uang saku yang diberikan perusahaan, dari uang jasa dalam pengurusan izin pengambilan air tanah sebagaimana telah dideskripsikan di atas. Selain itu, setiap tahun biasanya para petugas pencatat meteran menjadi perantara untuk melakukan tera meteran pada setiap perusahaan pengguna air tanah.

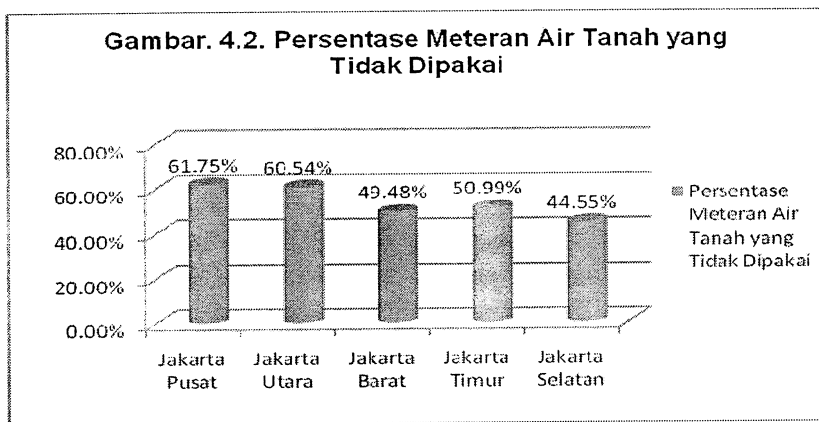
Di wilayah Provinsi Banten, tera meteran air ini dikordinir oleh Koperasi yang ada dilingkungan Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi dengan harga yang ditetapkan secara seragam, setiap meteran air yang berukuran 2 ins dikenakan biaya sebesar Rp.700.000,-

per buah, harga tersebut termasuk biaya untuk membersihkan meteran air yang akan ditera ke Badan Metreologi. Menurut pengakuan petugas pencatat meteran, sekalipun harga untuk tera telah diseragamkan oleh koperasi, namun dari setiap meteran yang ditera, biasa mendapatkan uang jasa sebesar Rp.150.000,-. Secara terbuka seorang petugas pencatat meteran mengakui bahwa di luar gaji, penghasilan sampingannya sebulan, baik dari jasa pembuatan izin penggunaan air tanah, tera meteran, uang saku dari pengusaha, rata-rata sebulan bisa mencapai Rp.1.000.000,-, sehingga total penghasilan rata-rata setiap bulan mencapai Rp.2.500.000,-. Keadaan ini menggambarkan bahwa para petugas pencatat meteran yang memegang posisi strategis dalam penentuan jumlah pajak air tanah, di tengah gaji formalnya yang tidak memadai, penghasilan sampingannya menjadi penyangga hidup mereka sehari-hari. Dengan kondisi seperti ini mereka cenderung permisif terhadap nilai-nilai korupsi dan gratifikasi. Sekalipun alasan ini bersifat klasik, namun sangat realistis, anggapan bahwa uang saku yang diberikan perusahaan dipandang sebagai tambahan penghasilan menunjukkan hal itu.

4.3 Analisis Potensi Gratifikasi dalam Pelayanan Air Tanah

Potensi gratifikasi pada penggunaan air tanah kemungkinan tidak terjadi pada perizinan melainkan pula pada pencatatan penggunaan air tanah. Pemakaian air tanah dapat dikontrol dari pemasangan meteran yang dipasang di instalasi pipa air tanah. Pencatatan air tanah dilayani oleh sekitar 15 petugas pencatat meteran. Petugas honorer ini merupakan tenaga luar yang dikontrak BPLHD. Pencatatan dimulai tanggal 15 sampai dengan 20 dalam setiap bulannya. Secara logika tidak masuk akal, jumlah tenaga lapangan sebanyak itu mencatat meteran di seluruh wilayah DKI Jakarta, namun menurut keterangan dari pejabat BKLD bahwa selama ini tidak terjadi komplain dari pelanggan air tanah dalam pencatatan. Tenaga lapangan kontrak dianggap sebagai cara pemerintah daerah tidak dipersalahkan. Tanggung jawab kesalahan pencatatan ada di perusahaan yang disertai mencatat meteran air tanah.

Soal pencatatan meteran ini memang diakui masih banyak kelemahan. Data yang tercatat banyak pelanggan yang termasuk kategori “cadangan” atau “perusahaan bangkrut” atau meteran “nol”. Pengguna air tanah yang demikian tidak dikenakan tarif penggunaan air tanah. Perusahaan yang pemakaian nol tidak mendapat Surat Penetapan Pajak Daerah. Sementara itu, yang dimaksud dengan pengguna yang meteran air tanah cadangan biasanya izin mengambil air tanah untuk cadangan karena mengandalkan PAM. Pengguna yang dikategorikan bangkrut artinya tidak menggunakan air tanah lagi. Observasi dan wawancara di lapangan terhadap pengguna air tanah yang dikategorikan di atas tampaknya tidak benar. Pengguna yang dikategorikan bangkrut ternyata beroperasi dan masih menggunakan air tanah.



Sumber: BKLHD Jakarta, Pebruari 2010

Gambar 4.2 menunjukkan bahwa persentase meteran air yang kondisinya dapat dikategorikan “nol” pemakaian, rusak, tidak dipakai atau rusak cukup signifikan jumlahnya. Mereka mengaku dalam setiap bulan di datangi petugas untuk mencatat meteran sekalipun dalam data dimasukkan sebagai kategori cadangan. Menurut data dari BKLD, pengguna air tanah yang dikategorikan “cadangan”,

“Nol”, atau bangkrut diperkirakan sekitar 50% dari total jumlah pelanggan yang terdata atau mendapat izin.

Soal pemantauan air tanah, Pemda DKI pernah bekerja sama dengan ITB dengan menggunakan georadar untuk memantau penggunaan air tanah. Hasilnya ditemukan 93% pengambilan air tanah ilegal. Selain itu, ada cara lain yang dilakukan BPLHD adalah mencocokkan antara meteran dengan air limbah, jumlah karyawan penggunaan air. Dari perhitungan penggunaan air tanah seperti itu dapat diketahui berapa jumlah penggunaan air tanah yang tidak dinakan tarif penggunaan pajak. Menurut penjelasan salah seorang informan yang pernah mengurus air tanah menyebutkan ada beberapa perilaku yang mendukung terjadinya pemakaian ilegal, yaitu

- Sumur bor digunakan sebagai cadangan untuk member kesan pemakaian nol;
- Meteran tidak dicatat sehingga terkesan nol penggunaan air tanah;
- Sengaja dibuat nol dengan cara merusak meteran dan kerja sama dengan petugas;
- Meteran rusak tidak segera diganti dengan segera;
- Izin untuk satu titik tetapi bisa digunakan untuk lebih dari yang diizinkan;
- Meteran dirusak;
- Meteran ditaruh magnit;
- Meteran diperlambat;
- Kelebihan debit tidak dibayar.

Beberapa kasus pelanggaran penggunaan air tanah adalah kasus PT. SAP di Jakarta Timur. Perusahaan ini mengambil air tanpa izin dan dikenakan denda sekitar Rp.40,- juta. Meteran yang tercatat di perusahaan ini selalu menunjukkan nol pemakaian. Begitu pula, PT. Bukopin di Jl. MT. Haryono. Pengguna air tanah ini tidak pernah membayar pemakaian air tanah dan berlangsung cukup lama. Oleh sebab itu, perusahaan ini diharuskan membayar Rp.503,- juta.

Setelah penerbitan perizinan penggunaan air tanah diserahkan kepada kabupaten/kota, kewenangan Provinsi dalam pengelolaan air

tanah relatif berkurang. Kewenangan provinsi yang masih nampak hanya pada perhitungan Nilai Penggunaan Air (NPA) dan pencatatan penggunaan air dari setiap wajib pajak, hasil pencatatan inilah yang kemudian diserahkan kepada kabupaten/kota untuk ditagih pajaknya. Di tengah kewenangan yang semakin berkurang, Provinsi mengfokuskan perhatian pada konsevasi air tanah dengan membangun sumur pantau atau merubah sumur pantau yang ada menjadi sumur pantau telemetri (kasus Provinsi Banten). Dalam konteks konservasi ini, sejalan dengan amanat Undang-Undang tentang Sumber daya air, dalam menerbitkan izin penggunaan air tanah bagi daerah-daerah yang berada di wilayah Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas kabupaten atau kota memerlukan rekomendasi teknis dari Provinsi, sedangkan bagi daerah-daerah yang berada di wilayah Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas Provinsi memerlukan rekomendasi teknis dari Pemerintah Pusat. Namun demikian, kewajiban untuk membuat rekomendasi teknis ini tampaknya tidak berjalan lancar, sehingga membawa implikasi luas terhadap konservasi dan pengendalian air tanah di daerah.

Dalam perkembangan dewasa ini ada kecenderungan saling melempar tanggung jawab antara pihak kabupaten/kota dengan provinsi dalam pengawasan dan pengendalian penggunaan air tanah. Sebagian daerah yang menggunakan rekomendasi teknis dari provinsi sebagai salah satu syarat perizinan, seperti Depok menyatakan bahwa kabupaten/kota hanya melaksanakan teknis administratif perizinan, sedangkan pengawasan harusnya dilakukan oleh Provinsi, sedangkan Provinsi beranggapan bahwa pengawasan dan pengendalian seharusnya dilakukan pihak yang mengeluarkan izin, karena saat ini pengawasan dan pengendalian yang dilakukan oleh provinsi lebih bersifat pembinaan, itupun dilakukan pada pemilik sumur bor yang telah memiliki izin. Terlepas dari siapa yang memiliki kewenangan, namun realitasnya di setiap daerah saat ini pengawasan dan pengendalian terhadap penggunaan air tanah relatif melemah, bahkan cenderung tidak terkontrol.

Sejak implementasi desentralisasi dan otonomi daerah, sejalan dengan restrukturisasi organisasi perangkat daerah yang dilakukan setiap kabupaten/kota. Kecuali DKI Jakarta (izin air tanah masih berada di Badan Pengelola Lingkungan Hidup Daerah), hampir setiap daerah membentuk Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) yang menjadi sentral pengeluaran berbagai macam izin dari Pemerintah Daerah, termasuk izin pengambilan air bawah tanah. Kota Tangerang misalnya, izin air bawah tanah yang tadinya berada dalam lingkup kewenangan lingkungan hidup ditarik kedalam satu badan yang secara khusus menangani berbagai perizinan. Menurut salah seorang nara sumber dari kalangan pegawai Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT), rekomendasi untuk pemberian izin pengambilan air bawah tanah tidak lagi berada pada institusi terkait, tetapi orang yang mewakili instansi terkait seperti Badan Pengendalian Lingkungan Hidup dan Dinas Pekerjaan Umum dilibatkan dalam peninjauan lokasi, kemudian langsung diminta rekomendasinya, dengan cara ini diharapkan dapat mempercepat proses pemberian izin. Dilihat dari sisi efisiensi dan efektifitas pemberian izin, pembentukan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) beserta penyederhanaan prosedur yang ada di dalamnya memenuhi harapan itu, namun pengendalian dalam pemanfaatan air bawah tanah semakin kabur, yang tampak kemudian adalah upaya untuk mencapai Pendapat Asli Daerah (PAD) yang tinggi melalui pengeluaran izin sebanyak mungkin. Kondisi seperti ini tidak hanya terjadi di Kota Tangerang, tetapi juga terjadi di Kabupaten Tangerang, bahkan hampir merata diseluruh daerah.

Bila dilihat dalam prespektif lebih jauh, sebenarnya daerah yang tadinya telah berupaya memusatkan pengelolaan air bawah tanah dalam satu lembaga yang menangani urusan lingkungan hidup, namun karena tuntutan peraturan perundangan dalam penyusunan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terpaksa mendistribusikan kewenangan tersebut, sekalipun untuk itu harus mengorbankan proses pengendalian yang sudah tertata dalam mekanisme birokrasi yang ada. Dalam perkembangan lebih lanjut, restrukturisasi perangkat daerah yang telah dilakukan tampaknya tidak memberikan ruang yang

memadai bagi pengelolaan urusan air bawah tanah sebagai salah satu sumber daya lokal, tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam pengelolaan urusan itu bukan saja tumpang tindih bahkan cenderung semakin kabur, pada akhirnya air bawah tanah semata-mata hanya dipandang sebagai bahan mineral cair yang dapat dieksploitasi melalui regulasi pemerintah daerah guna mendatangkan pendapatan asli daerah sebanyak mungkin.

Kondisi sebagaimana dideskripsikan di atas membawa implikasi luas baik secara teknis maupun terhadap kepastian biaya. Dilihat dari segi biaya perizinan yang harus dikeluarkan, sekalipun tarif resmi izin pengambilan air tanah disetiap daerah telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah, namun dalam kenyataannya biaya yang harus dikeluarkan jauh lebih besar dibandingkan tarif resmi tersebut, sebab di luar biaya resmi tersebut, masyarakat harus mengeluarkan biaya peninjauan lokasi dari Petugas Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) serta Instansi terkait (untuk Kota Tangerang, instansi terkait adalah Badan Pengendalian Lingkungan Hidup dan Dinas Pekerjaan Umum). Terlepas dari jumlah biaya yang harus dikeluarkan, bila izin dipandang sebagai suatu bentuk regulasi untuk pengendalian, maka seharusnya pihak pemberi izin melakukan pengawasan dan pengendalian, minimal pengawasan tersebut dilakukan dalam bentuk pendataan jenis pompa yang digunakan serta pengawasan dalam pemasangan filter ketika sebuah sumur bor dibuat.

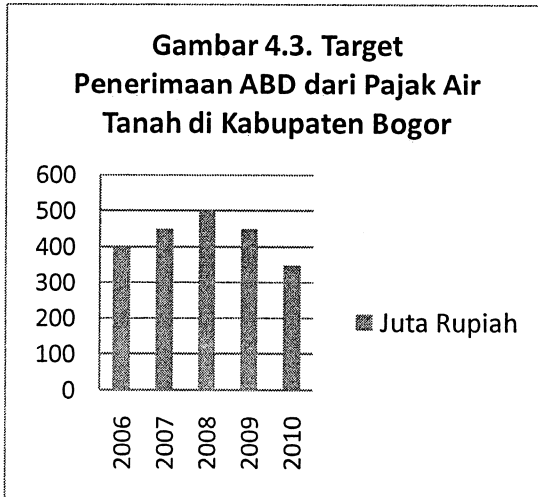
Namun realitasnya pengawasan dari pihak kabupaten/kota relatif lemah, banyak kasus terjadi di mana debit air yang diambil tidak sesuai dengan debit air yang telah ditetapkan dalam SIPA, bahkan banyak kasus di mana pemasangan filter tidak sesuai dengan izin yang dikeluarkan. Sebagai contoh misalnya dalam izin filter harus dipasang pada pipah dengan kedalaman 150 m, namun realitasnya filter telah dipasang pada pipah dengan kedalaman 40 m di samping kedalaman 150 m. Keadaan ini membahayakan lingkungan, karena air dalam kedalaman 40 m ikut tersedot, padahal air dalam kedalaman tersebut diperuntukan bagi sumur pantek, khususnya untuk kebutuhan rumah tangga masyarakat. Hal seperti ini dapat dicegah bila pihak pemberi

izin mengawasi dengan cermat saat sumur bor dibuat, namun kebanyakan hal itu tidak terjadi, para pemohon izin dapat dengan leluasa membuat sumur bor tanpa pengawasan pihak yang kompeten. Dengan adanya biaya peninjauan lokasi yang dibebankan pada pemohon izin, pengawasan dari pihak pemberi izin semakin lemah, peninjauan lokasi hanya dilakukan untuk melihat titik pengeboran semata, para petugas rata-rata tidak mau mengawasi proses pemasangan pipah, selain memerlukan waktu yang lama, mereka merasa sungkan pada pemohon izin yang telah menanggung biaya peninjauan lokasi. Jika demikian keadaannya maka biaya peninjauan lokasi yang dibebankan kepada pemohon izin sebenarnya merupakan gratifikasi yang diresmikan secara prosedural dalam tata perizinan air tanah.

Bila dikaji lebih jauh, dalam pengelolaan air tanah tampaknya kabupaten/kota berusaha memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari dua sisi, *pertama* dari perizinan dan *kedua* dari pajak air tanah tersebut. Namun demikian, bertolak dari beberapa kasus yang terjadi di Kota Tangerang dan Kabupaten Tangerang, bila dibandingkan tampaknya upaya untuk memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari pajak air tanah jauh lebih tinggi ketimbang upaya untuk memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari perizinan. Banyak kasus terjadi di mana perusahaan yang tidak memiliki SIPA tetapi dikenakan pajak, padahal secara juridis formal hanya perusahaan-perusahaan yang memiliki SIPA yang menjadi wajib pajak, sementara perusahaan-perusahaan yang tidak memiliki SIPA adalah pemilik sumur ilegal yang harus ditindak karena melakukan pencurian air tanah. Secara prosedural, penentuan tarif pajak air tanah didasarkan atas pemakaian airnya, Nilai Pemakaian Air (NPA) ditetapkan oleh Seksi Air Tanah dan Geologi Tata Lingkungan, Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi berdasarkan jumlah meteran pemakaian serta mempertimbangkan Debet pengambilan air yang ditetapkan dalam SIPA dan kapasitas mesin yang digunakan. Namun dalam kasus-kasus perusahaan yang tidak memiliki SIPA tetapi ditagih pajaknya, tarif pajak air tanah kebanyakan ditetapkan oleh Dinas Pengelola Keuangan

Dan Aset Daerah (DPKAD) kabupaten/kota secara flat setiap bulan. Penentuan nilai pajak air tanah dengan cara seperti ini cenderung seret dengan gratifikasi, sebab besaran nilai pajak yang dikenakan bukan didasarkan atas jumlah air yang digunakan, tetapi tergantung pada kesepakatan antara oknum pegawai DPKAD dengan pihak pengusaha. Lebih jauh salah seorang nara sumber menyatakan bahwa di wilayah Tangerang gratifikasi yang relatif mencolok terjadi pada penentuan pajak air tanah pada perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam pencucian mobil atau motor.

Bagi daerah yang masih mengandalkan air tanah terutama untuk memenuhi kebutuhan air untuk pasokan industry, maka Dinas Pertambangan atau Dinas ESDM sebagai SKPD yang diharapkan dapat memberikan sumbangan pada penerimaan APBD. Sebagai contoh adalah Pemkab Bogor yang mengharapkan penerimaan dari pajak air tanah ini rata 400 juta per tahun (Lihat Gambar 4.3). Pemerintah selalu mengharapkan adanya investasi yang masuk ddi wilayahnya sehingga izin-izin baru penggunaan air tanah terjadi. Di lain pihak dengan adanya izin baru berarti tidak ada upaya untuk mengurangi air tanah, sementara di lain pihak tidak ada upaya mengembangkan aior permukaan.



Sumber: Dinas ESDM Kabupaten Bogor, 2009

Sebagian besar perusahaan-perusahaan ini tidak memiliki SIPA, namun mereka dikenakan pajak penggunaan air tanah secara flat setiap bulan rata-rata berkisar antara Rp.200,- ribu hingga Rp.250,- ribu. Menurut salah seorang nara sumber, pajak air tanah tersebut dipungut oleh oknum pegawai DPKAD, tanda terima pemungutan biasanya berupa kwitansi umum yang biasa dijual di warung, namun di bawahnya tertera stempel instansi pemungut. Dalam kasus ini bukan hanya dalam penentuan besaran pemakaian air tanah yang disinyalir seras dengan gratifikasi, tetapi juga disinyalir pungutan pajak tersebut tidak masuk ke kas negara. Menanggapi hal ini salah seorang nara sumber dari Provinsi menyatakan bahwa secara materil belum dibuktikan apakah ada pajak air tanah yang secara langsung masuk ke saku pribadi oknum tertentu. Namun demikian, selama ini catatan jumlah wajib pajak air tanah dari DPKAD kabupaten/kota tidak pernah sesuai dengan catatan jumlah wajib pajak yang ditagih oleh Provinsi, ada kecenderungan DPKAD menyembunyikan jumlah wajib pajak yang ditagihnya setiap bulan. Persoalannya kemudian apakah sebagian wajib pajak tersebut menjadi sumber penghasilan oknum tertentu atau

secara institusional sengaja disembunyikan agar pendapatan daerah lebih besar, hal ini mungkin terjadi sebab sampai saat ini pendapatan dari pajak air tanah masih dibagi antara kabupaten/kota dengan Provinsi. Terlepas dari aliran dana yang terjadi, namun yang jelas memungut air tanah tanpa terbit dahulu SIPA pada dasarnya disatu sisi melanggar prosedur yang telah ditetapkan, bahkan mereduksi aturan yang telah ada, disisi lain membuka lebar ruang gratifikasi, baik pada saat penentuan debit penggunaan air tanah maupun saat penagihan pajak air selanjutnya.

Dalam deskripsi di atas terlihat, sekalipun dalam beberapa fase perizinan menunjukkan potensi gratifikasi yang tinggi, namun secara formal hampir disetiap daerah penggunaan air tanah diatur dalam Peraturan Daerah yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Dengan demikian, secara juridis formal pengguna air tanah tanpa izin resmi dikategorikan pemilik sumur ilegal yang harus ditertibkan. Sejak kewenangan Provinsi berkurang, di daerah penertiban terhadap pemilik sumur bor ilegal ini tampaknya bervariasi. Di Kabupaten Bogor, sejak dulu penertiban terhadap pemilik sumur ilegal ini dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten, bahkan sekarang Polisi mulai menangani penyelidikan terhadap beberapa kasus pemilik sumur ilegal. Dalam penyelidikan ini Polisi bertolak dari ketentuan dalam Undang-Undang No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air, di mana dalam ketentuan peraturan perundangan tersebut dinyatakan bahwa pengambilan air tanah tanpa izin termasuk pencurian sumber daya alam dengan sanksi pidana.

Namun demikian, sekalipun telah beberapa kali petugas dari Bidang Konservasi dan Pengendalian, Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Jawa Barat dipanggil sebagai saksi ahli untuk beberapa kasus, tetapi tidak ada satupun kasus yang diajukan ke pengadilan. Dalam konteks ini tampaknya kasus yang ditangani Polisi semuanya cenderung berakhir dengan musyawarah di antara pihak Polisi dengan pemilik sumur ilegal. Bertolak dari kasus pemilik sumur ilegal ini, dalam perkembangan lebih lanjut tampaknya diketahui oleh Polisi bahwa wilayah Kabupaten Bogor merupakan daerah yang berada di

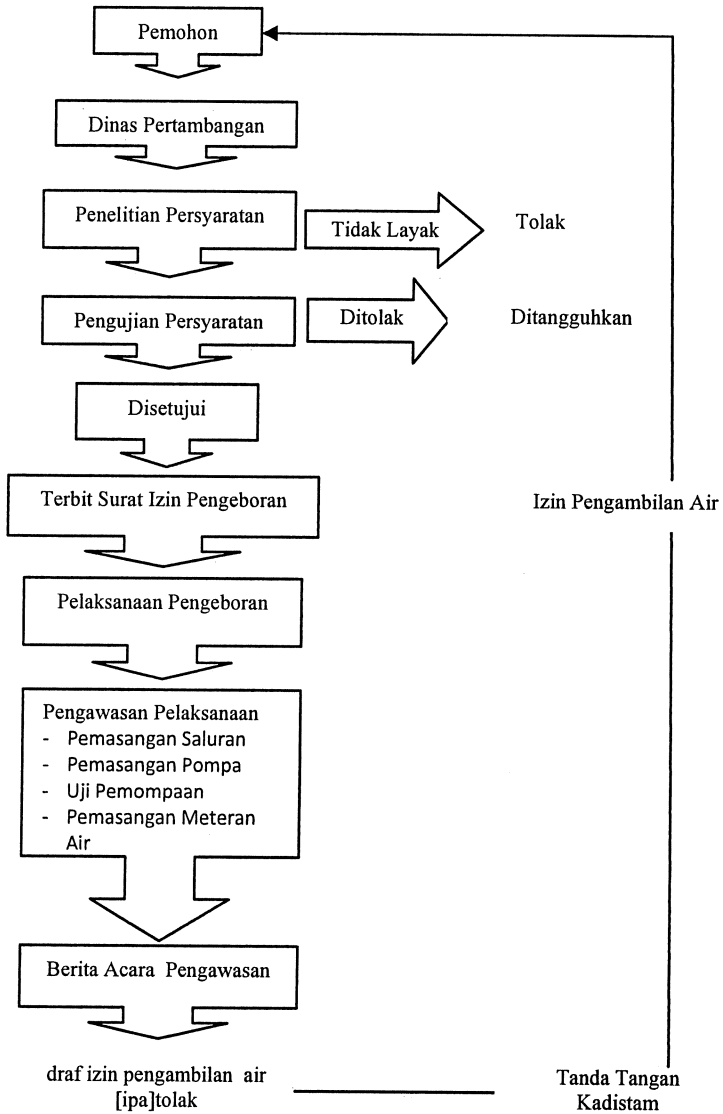
wilayah Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas kabupaten atau kota, sehingga dalam salah satu syarat perizinan air tanah memerlukan rekomendasi teknis dari Provinsi, padahal selama ini Kabupaten Bogor tidak pernah meminta rekomendasi teknis dari Provinsi. Dengan kondisi seperti ini, akhirnya Polres Kabupaten Bogor meminta seluruh data SIPA yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten. Bila kasus ini ditindak lanjuti tampaknya Pemerintah Kabupaten Bogor akan sangat tersudut, karena bukan saja Undang-Undang No. 7/2004 yang dilanggar, tetapi juga Peraturan Gubernur Jawa Barat yang secara tegas menyatakan bahwa penerbitan izin pengambilan air tanah tanpa rekomendasi teknis dari provinsi dapat dikenakan sanksi pidana.

Di Jawa Barat kasusnya agak berbeda. Hasil penelitian lapangan yang dilakukan di daerah Puncak, Kabupaten Bogor menunjukkan ada hotel yang sempat saya datangi menggunakan mata air untuk kebutuhan hotel. Wawancara dengan petugas ternyata pengambilan mata air ini pernah izin atau membe tahu kepada pemerintah daerah. Menurut informan ini lokasi mata air berada di wilayah hotel. Belakangan ini, hotel ini terasa kekurangan air terutama di musim kemarau. Hotel kini sedang melakukan pengeboran sumber air dengan tujuan untuk mengatasi kekuarangan air dan hotel tidak merasa perlu melapor mengebor air tanah tersebut, padahal menurut ketentuan dari pemerintah Kabupaten Bogor bahwa pengeboran air tanah harus memberitahukan kepada Dinas ESDM terlebih dahulu.

Dengan demikian, potensi gratifikasi terjadi pada saat terjadi sebelum terjadi penerbitan izin penggunaan air tanah (IPA). Sebagaimana terlihat pada gambar 4.4 terdapat tahap penelitian persyaratan dan pengujian persyaratan yang selanjutnya akan menentukan disetujui atau tidak, pemohon mendapatkan surat izin pengeboran. Kelayakan diberikan izin apabila memenuhi persyaratan admisnitratif dan kelayakan teknis pengambilan air tanah Menurut keterangan informan dari Dinas ESDM Kabupaten Bogor, bahwa pemohon tidak dibebankan. Selama ini biaya prmbuatan kelayakan teknis dibebankan APBD (Dana Alokasi Khusus). Dalam setiap

tahunnya, Pemda mengajukan anggaran biaya kelayakan teknis sebanyak 10–11 titik. Setiap titik menelan biaya Rp.70,- juta sampai keluar air tanah dengan kedalaman sekitar 100 meter. Istilah teknis kegiatan ini disebut “paping test”. Oleh karena, pihak pemohon tidak dipungut biaya dalam kegiatan “paping test” maka seringkali terjadi gratifikasi dari pemohon kepada petugas.

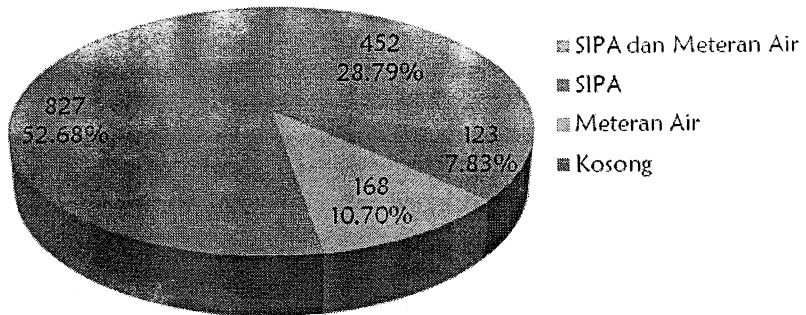
Selain pada saat kegiatan “paping test” gratifikasi terjadi ketika pelanggaran hukum air tanah. Perusahaan ini hanya diizinkan 4 titik tetapi faktanya ada 10 titik sumut. Kasus PT. Suceimi di Cileungsi adalah contoh kemungkinan terjadi gratifikasi dalam penegakan pelanggaran penggunaan air tanah. Sejalan dengan dikeluarkan UU No. 7 Tahun 2004 tentang SDA Air, penyidik Polri semakin diberi kewenangan penegakan hukum penggunaan air tanah. Kasus pelanggaran hukum ini bermula dari penggaduan masyarakat terhadap perusahaan ini yang kemudian proses oleh aparat kepolisian. Dalam perjalanan, ditemukan pelanggaran hukum pencurian air tanah tetapi dalam faktanya aparat kepolisian tidak menindak dengan jalur pidana melainkan perdata. Sebenarnya jika penyelesaian perdata apalagi adminisitratif sebenarnya kewenangan ada PPNS Dinas ESDM tetapi karena ditangani aparat kepolisian maka kasus pencurian air tanah bisa dijerat oleh pidana pencurian sebagaimana diatur dalam UU No. 7/2004.



Gambar 4.4 Bagan Alir Penerbitan Izin Pengeboran Air Tanah

Modus pencurian air tanah bukan kasus baru tetapi selama ini ditangani oleh non-Kepolisian jarang digunakan pidana. Penagah hukum air tanah yang berasal dari Pemda lebih mengedapkan pembinaan dan denda ganti rugi kecuali jika sudah diperingatkan tetapi masih melakukan pencurian (masih membandel), itupun dalam proses penanganan diserahkan Satpol PP dan PPNS. Berkas pemeriksaan langsung diserahkan kepada kejaksaan. Peranan instansi kepolisian disini hanya sebagai pembinan teknis pemberkasan (Korwas PPNS) tidak ikut dalam proses penegakan hukum. Hal ini berbeda jika kasus pelanggaran air tanah langsung ditangani aparat kepolisian yang lebih menempatkan petugas ESDM sebagai saksi ahli dalam kasus yang diproses. Dengan demikian, adanya diterapkan UU No. 7/2004 memiliki potensi gratifikasi dalam penegakan hukum pelanggaran air tanah.

Gambar 4.5 Distribusi Perusahaan Pengguna Air Tanah Berdasarkan Meteran dan SIPA di Banten



Sementara itu, menurut data dari Dinas ESDM Provinsi Banten menunjukkan bahwa separo lebih atau 827 perusahaan pengguna air bawah tanah yang tidak jelas, disusul perusahaan yang tidak memiliki SIPA maupun meteran air menempati urutan teratas sekitar 28,7% atau 452 perusahann, 10,7% perusahaan memiliki meteran air dan 7,8% memiliki SIPA. Dari gambaran perusahaan pengguna air ini menunjukkan tidak ada upaya dari pemerintah untuk

mengontrol penggunaan air bawah tanah. Pemerintah tidak serius melihat penggunaan air tanah sebagai hal yang darurat karena air tanah sangat sensitif terhadap perubahan. Pemerintah hanya memikirkan dari segi pajak penggunaan air tanah. Perusahaan yang tidak memiliki meteran tidak ditindak secara hukum karena melanggar peraturan yang penting perusahaan membayar pajak penggunaan air tanah dengan cara flat. Perhitungan pajak secara flat ini merupakan hal yang biasa terjadi dan dianggap bukan sebagai pelanggaran.

Perusahaan pengguna air tanah yang tidak memiliki meteran dan SIPA tetapi dipungut pajak adalah kebijakan yang dilakukan oleh BPIAD Provinsi Banten. Repotnya, instansi ini tidak memberikan nama-nama perusahaan kepada Dinas ESDM provinsi untuk dilakukan langkah-langkah menuju penggunaan air tanah yang sesuai dengan peraturan. Sementara itu, menurut petugas pencatat meteran hanya mencatat penggunaan air di perusahaan yang memiliki meteran. Berbeda dengan Jawa Barat, di Provinsi Banten, sekalipun kewenangan pihak provinsi dalam pengawasan dan Pengendalian relatif berkurang, namun namun Seksi Pengawasan dan Pengendalian Provinsi tetap memerintahkan kepada para petugas pencatat meteran agar berbagai pelanggaran yang dilakukan para wajib pajak menjadi temuan lapangan yang harus dilaporkan. Namun demikian, menurut salah seorang petugas pencatat meteran, banyak temuan lapangan yang telah dilaporkan tetapi jarang ditindak lanjuti, hal ini karena kegiatan pengawasan dan pengendalian dari provinsi paling banyak dua atau tiga kali dilakukan dalam setahun. Menurut salah seorang nara sumber, hal ini terjadi karena anggaran untuk kegiatan pengawasan dan pengendalian sangat sedikit, sehingga saat ini kegiatan tersebut lebih diarahkan kepada pembinaan wajib pajak yang terdaftar. Dengan kondisi seperti ini, menurut salah seorang petugas pencatat meteran banyak pelanggaran yang kemudian diselesaikan oleh para petugas lapangan, baik oleh petugas pencatat meteran, petugas Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) kabupaten/kota atau kerja sama di antara keduanya. Keadaan ini menjadi potensi gratifikasi, sebab setiap penyelesaian pada akhirnya tidak semata-mata

didasarkan pada ketentuan normatif yang ada, tetapi juga tergantung pada kesepakatan oknum petugas dengan pihak pelanggar ketentuan. Secara terbuka salah seorang petugas pencatat meteran menyatakan bahwa bila menemukan perusahaan pengguna air tanah yang tidak memiliki izin, biasanya petugas tersebut menganjurkan agar perusahaan yang bersangkutan melengkapi perizinannya. Bila perusahaan tersebut bersedia untuk melengkapi perizinannya, biasanya pengurusan perijinan tersebut diserahkan kepada petugas pencatat meteran tersebut. Untuk itu petugas tersebut mendapat uang jasa, di samping mendapat kelebihan dari biaya peninjauan lokasi yang dilakukan oleh petugas Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Instansi terkait. Setelah SIPA terbit, kemudian petugas pencatat meteran bersama-sama dengan petugas dari DPKAD menghitung denda pemakaian airnya. Secara formal Denda tersebut dihitung mundur sejak sumur bor tersebut dibuat, sedangkan jumlah pemakaian air ditentukan berdasarkan kapasitas pompa yang dipakai atau dihitung dari limbah yang dikeluarkan. Namun demikian, pada akhirnya jumlah denda yang dikenakan tergantung pada kesepakatan antara petugas dengan pemilik sumur bor. Dari keseluruhan denda tersebut biasanya 70% diambil oleh DPKAD kabupaten/kota, sedangkan Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi mendapat 30%. Menurut pengakuan salah seorang petugas pencatat meteran, sekalipun DPKAD telah mendapat pembagian yang jauh lebih besar, namun kadangkala petugas DPKAD datang sendiri kepada pengguna air tanah yang belum memiliki SIPA untuk menentukan denda atau menentukan jumlah pajak air tanah yang harus dibayar.

Kasus seperti ini terjadi pada salah satu Rumah Sakit Swasta (RS Aminah). Rumah sakit tersebut sedang mengurus SIPA, di tengah proses pengurusan izin sedang berjalan, kemudian didatangi petugas DPKAD untuk memungut pajak air tanahnya yang jumlahnya ditentukan secara flat. Sementara itu, pemakaian selama belum ada SIPA dihitung mundur sejak sumur bor dibuat. Namun demikian, Pemilik Rumah Sakit tersebut menolak membayar denda serta pajak air tanah yang ditentukan dengan cara demikian, alasan yang dikemukakan

Pemilik Rumah Sakit karena volume pemakaian air tanah selama ini belum mendapat pengesahan dari provinsi. Dengan penolakan seperti itu akhirnya petugas DPKAD mengajak petugas dari provinsi untuk menyelesaikan kasus tersebut. Menurut salah seorang nara sumber, penentuan denda tersebut masih diragukan legalitasnya, sebab pengguna sumur bor yang jadi wajib pajak adalah mereka yang telah memiliki izin resmi, jadi seharusnya pajak dihitung sejak izin resmi diterbitkan. Bila legalitasnya diragukan, maka wajar kemudian banyak pihak yang mempertanyakan apakah uang denda tersebut masuk ke kas negara atau ke saku oknum petugas tertentu. Terlepas dari legalitasnya, pada kasus Rumah Sakit Swasta sebagaimana dideskripsikan di atas, tampaknya potensi korupsi dan gratifikasi sangat besar, bahkan cenderung pada tindakan pemerasan yang bersandar pada formalitas ketentuan pajak air tanah.

Sebagaimana telah disinggung di atas, dalam rangka konservasi dan pengendalian penggunaan air tanah, sejalan dengan ketentuan peraturan yang berlaku dalam menerbitkan izin penggunaan air tanah bagi daerah-daerah yang berada di wilayah Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas kabupaten atau kota memerlukan rekomendasi teknis dari provinsi, sedangkan bagi daerah-daerah yang berada di wilayah Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas provinsi memerlukan rekomendasi teknis dari Pemerintah Pusat. Namun demikian, kewajiban untuk membuat rekomendasi teknis ini tampaknya tidak berjalan lancar. Dengan alasan belum ada Peraturan Gubernur yang menindak lanjuti peraturan perundangan yang ada, sekalipun sebagian besar daerah di wilayah Provinsi Banten berada dalam Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas kabupaten atau kota, bahkan ada beberapa daerah yang berada dalam Cekungan Air Bawah Tanah (CABT) yang bersifat lintas provinsi, namun setiap kabupaten/kota mengeluarkan izin pengambilan air tanah tanpa meminta rekomendasi teknis dari provinsi. Demikian juga di wilayah Provinsi Jawa Barat, baru sebagian daerah yang meminta rekomendasi teknis dari provinsi, padahal secara tegas Peraturan Gubernur di wilayah ini menyatakan bahwa izin

pengambilan air tanah tanpa rekomendasi teknis dari provinsi dapat dikenakan tindak pidana. Kondisi ini yang kemudian membuka peluang kepada Polres Kabupaten Bogor untuk melakukan penyidikan terhadap Pemerintah Kabupaten. Dalam perspektif kabupaten/kota adanya rekomendasi teknis tersebut dipandang memperpanjang jenjang prosudural yang harus dilalui dalam proses penerbitan izin penggunaan air tanah, padahal sejak penebitan izin berada di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu, penerbitan izin dituntut dalam waktu yang cepat. Sementara itu, dalam perspektif provinsi, rekomendasi teknis memerlukan waktu yang relatif lama karena memerlukan kajian teknis yang komprehensif yang disesuaikan dengan kandungan air dalam tanah serta kondisi lingkungan setempat. Sementara itu, pemerintah tidak menyediakan anggaran untuk biaya pengkajian tersebut, oleh karenanya seluruh biaya pengkajian ditanggung pemohon, sehingga pengurusan izin memerlukan biaya relatif tinggi. Bila demikian keadaannya, sekalipun untuk kepentingan konservasi, namun biaya rekomendasi teknis yang dibenbankan kepada pemohon izin sebenarnya merupakan gratifikasi yang diresmikan secara prosudural dalam tata perizinan air tanah seperti halnya terjadi di kabupaten/kota.

Di atas telah disinggung bahwa dalam rekomendasi teknis memerlukan kajian teknis yang komprehensif yang disesuaikan dengan kandungan air dalam tanah serta kondisi lingkungan setempat, untuk itu dikeluarkan dua tahapan izin, yakni pertama izin eksplorasi, baru kemudian izin eksploitasi. Pada daerah-daerah yang berada di zona kritis (zona merah) pada dasarnya dapat dikeluarkan izin eksploitasi, setelah dalam eksplorasi dilakukan pengkajian terlebih dahulu. Keadaan ini sangat menarik untuk dicermati, sebab dalam prakteknya, pada suatu zona kritis, misalnya dalam kedalaman 150 m dinyatakan zona merah, namun bila hasil kajian eksplorasi ternyata dalam kedalaman 200 m tersedia air maka diizinkan untuk dieksploitasi. Menurut beberapa orang nara sumber hal ini berkaitan dengan paradigma kandungan air di dalam tanah, sebagian ahli berpandangan bahwa kandungan air dalam suatu akifer merupakan satu kesatuan dengan kandungan air pada akifer di bawahnya, sementara sebagian ahli

berpandangan bahwa kandungan air pada suatu akifer tertentu terpisah secara farsial dengan kandungan air pada akifer di bawahnya. Dalam konteks ini para pengambil kebijakan tampaknya memilih para digma bahwa kandungan air pada suatu akifer tertentu terpisah secara farsial dengan kandungan air pada akifer di bawahnya. Oleh karena itu, bila pada suatu akifer tertentu atau pada kedalaman tertentu dinyatakan kritis, selama di bawahnya (akifer di bawahnya) ada kandungan air, maka diizinkan untuk mengambil air dengan syarat pengeboran harus lebih dalam dari zona kritis tersebut. Direvasi paradigma seperti ini kedalam kebijakan daerah bukan saja tidak memihak pelestarian lingkungan tetapi juga menimbulkan kebijakan yang terbuka, zona kritis hanya ada pada akifer tertentu, selama ada kandungan air di bawahnya, maka izin pengambilan air akan dikeluarkan. Kebijakan yang terbuka seperti ini, pada tataran implementasi akhirnya membuka ruang gratifikasi yang luas, alih-alih rekomendasi teknis untuk konservasi, akhirnya menjadi alat tawar dalam praktek gratifikasi, terlebih-lebih bila biaya rekomendasi teknis tersebut ditanggung oleh pemohon sebagaimana telah diuraikan di atas.

Bertolak dari berbagai kasus yang terjadi di setiap daerah, tampaknya ruang gratifikasi dalam kasus pajak air tanah terbuka lebar manakala perusahaan pengguna sumur bor melakukan pelanggaran, baik pelanggaran teknis, maupun pelanggaran yang bersifat administratif. Menurut pengakuan salah seorang nara sumber di DKI Jakarta, kesulitan untuk mengungkap berbagai kasus dewasa ini disebabkan karena *pertama* kurang tegasnya regulasi yang ada, *kedua* karena sering terjadinya gratifikasi, terutama gratifikasi antara perusahaan dengan oknum petugas lapangan. Dalam konteks ini, petugas lapangan yang paling berperan adalah, petugas pencatat meteran dan petugas pemungut dari kabupaten/kota setempat. Dalam konteks pengguna air tanah yang memakai meteran, untuk menghindari pembayaran pajak biasanya perusahaan mengajukan alasan bahwa meteran atau pompa yang digunakannya rusak. Dengan alasan tersebut, selama bekerja sama dengan petugas, baik pencatat meteran ataupun petugas DPKAD, maka perusahaan yang bersangkutan tidak dikenakan

pajak. Menurut pengakuan salah seorang petugas pencatat meteran, ada berbagai macam modus kerusakan meteran, ada yang benar-benar rusak, tetapi ada juga yang sengaja dirusak oleh pemiliknya. Seharusnya selama meteran tersebut rusak, pajak air tanah dihitung secara flat, namun bila bekerja sama dengan petugas, terutama petugas pencatat meteran, persahaan tersebut tidak dikenakan pajak selama meterannya rusak, untuk itu tentu perusahaan yang bersangkutan memberi imbalan uang kepada petugas pencatat meteran yang datang. Namun demikian, bila kerusakan meteran tersebut berlangsung terlalu lama, pada akhirnya perusahaan tersebut diharuskan membayar secara flat untuk bulan-bulan berikutnya. Pelanggaran lain yang dilakukan wajib pajak yang menggunakan meteran adalah merubah angka pemakaian air dalam meteran dengan berbagai cara, ada yang ditiup, ada juga yang menggunakan magnet, sehingga angka meteran mengecil atau kembali ke 0. Dengan demikian, perusahaan tersebut dapat membayar pajak air tanahnya jauh lebih kecil dari pemakaian sebenarnya, bahkan tidak membayar sama sekali dengan alasan air tanah tidak digunakan. Hal ini dilakukan biasanya bekerja sama dengan petugas, baik petugas pencatat meteran maupun petugas DPKAD. Dua tahun lalu pernah ditemukan kasus yang terjadi di salah satu perusahaan yang ada di daerah Jatake (Tangerang). Dengan seizin oknum petugas DPKAD setempat, perusahaan tersebut memundurkan meteran penggunaan airnya, sehingga Pemerintah dirugikan sekitar Rp.15,- juta. Setelah dilaporkan oleh petugas pencatat meteran, akhirnya oknum petugas DPKAD tersebut dipindahkan kerjanya ke salah satu Kecamatan. Menanggapi hal ini salah seorang nara sumber dari provinsi menyatakan bahwa memang sebagian kasus yang terbuka dan menyolok dalam pelanggaran pajak air tanah telah ditindak, namun masih banyak kasus-kasus yang belum tertangani, terutama menyangkut masalah-masalah teknis, baik pemasangan filter pada saat pembuatan sumur bor maupun sumur-sumur bor yang ilegal.

Kecuali di wilayah Jawa Barat, kebanyakan petugas pencatat meteran berstatus tenaga kontrak yang rata-rata kurang memiliki tanggung jawab penuh terhadap pekerjaannya, kasus di DKI Jakarta,

kontrol dan sanksi terhadap kelalian mereka hanya bisa dilakukan melalui perusahaan yang merekrutnya. Di tengah-tengah tingkat gaji yang relatif kecil, para petugas pencatat meteran cenderung memandang uang saku yang diberikan perusahaan dianggap sebagai tambahan penghasilan mereka setiap bulan. Sekalipun tidak setiap perusahaan yang menjadi wajib pajak memberikan uang saku, namun ada beberapa wajib pajak yang rutin memberikan setiap bulan. Menurut pengakuan petugas pencatat meteran di wilayah Provinsi Banten, uang saku dari perusahaan tersebut di peroleh karena hubungan baik yang dibina dengan perusahaan tersebut. Namun demikian, menurut beberapa orang nara sumber, sebuah perusahaan memberikan uang saku pada petugas karena mengharapkan imbalan tertentu. Pada perusahaan-perusahaan yang membayar pajak air tanah dengan flat, mereka memberikan uang saku pada petugas dengan harapan agar pemakaian air tanah yang sebenarnya tidak diperiksa. Menurut pengakuan beberapa petugas pencatat meteran, secara umum jumlah uang dari perusahaan wajib pajak yang mereka terima jauh lebih kecil dibanding jumlah yang diterima petugas DPKAD setempat yang memiliki kewenangan dalam pemungutan secara langsung. Namun sekalipun kecil, jumlah yang diterima tersebut sangat berarti untuk menambah penghasilannya setiap bulan, mengingat jumlah gaji yang diterima sangat tidak memadai. Menurut kordinator pencatat meteran, petugas pencatat meteran diberikan gaji sebesar Rp.1500.000,- setiap bulan. Di luar gaji resmi, biasanya mereka mendapat tambahan penghasilan dari uang saku yang diberikan perusahaan, dari uang jasa dalam pengurusan izin pengambilan air tanah sebagaimana telah dideskripsikan di atas. Selain itu, setiap tahun biasanya para petugas pencatat meteran menjadi perantara untuk melakukan tera meteran pada setiap perusahaan pengguna air tanah.

Di wilayah Provinsi Banten, tera meteran air ini dikordinir oleh Koperasi yang ada dilingkungan Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi dengan harga yang ditetapkan secara seragam, setiap meteran air yang berukuran 2 ins dikenakan biaya sebesar Rp.700.000,- per buah, harga tersebut termasuk biaya untuk membersihkan meteran

air yang akan ditera ke Badan Metreologi. Menurut pengakuan petugas pencatat meteran, sekalipun harga untuk tera telah diseragamkan oleh koperasi, namun dari setiap meteran yang ditera, biasa mendapatkan uang jasa sebesar Rp.150.000,-. Secara terbuka seorang petugas pencatat meteran mengakui bahwa di luar gaji, penghasilan sampingannya sebulan, baik dari jasa pembuatan izin penggunaan air tanah, tera meteran, uang saku dari pengusaha, rata-rata sebulan bisa mencapai Rp.1000.000,-, sehingga total penghasilan rata-rata setiap bulan mencapai Rp.2500.000,-. Keadaan ini menggambarkan bahwa para petugas pencatat meteran yang memegang posisi strategis dalam penentuan jumlah pajak air tanah, di tengah gaji formalnya yang tidak memadai, penghasilan sampingannya menjadi penyangga hidup mereka sehari-hari. Dengan kondisi seperti ini mereka cenderung permisif terhadap nilai-nilai korupsi dan gratifikasi. Sekalipun alasan ini bersifat klasik, namun sangat realistis, anggapan bahwa uang saku yang diberikan perusahaan dipandang sebagai tambahan penghasilan menunjukkan hal itu.

BAB 5

KESIMPULAN DAN SARAN

5. 1 Kesimpulan

Dilihat dari sisi tatakelola pemerintahan dalam pemanfaatan air tanah, hampir disetiap daerah tampaknya organisasi perangkat daerah yang ada tidak memberikan ruang yang memadai bagi pengelolaan urusan air bawah tanah sebagai salah satu sumber daya lokal, tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam pengelolaan urusan itu bukan saja tumpang tindih bahkan cenderung semakin kabur. Kondisi ini membawa implikasi luas terhadap pelayanan publik yang dilakukannya kemudian.

Sekalipun secara formal hampir disetiap daerah penggunaan air tanah diatur dalam Peraturan Daerah yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat, namun dalam pengurusan izin, sekalipun ada tarif resmi, dalam realitasnya cenderung tidak ada kepastian biaya. Dalam beberapa fase proses perizinan menunjukkan potensi gratifikasi yang tinggi. Peninjauan lokasi ataupun rekomendasi teknis dari provinsi, alih-alih untuk pengawasan dan pengendalian penggunaan air tanah, namun karena pemerintah tidak menyediakan anggaran untuk kegiatan itu, akhirnya biaya peninjauan lokasi atau rekomendasi teknis yang dibenbankan kepada pemohon izin menjadi gratifikasi yang direstui secara prosudural dalam tata perizinan air tanah.

Rekomendasi teknis pada dasarnya merupakan tata prosudural dalam perizinan yang diarahkan untuk konservasi dan pengendalian penggunaan air tanah, namun tampaknya tata prosudural tersebut kehilangan maknanya manakala didasari oleh paradigma yang cenderung tidak memihak pelestarian lingkungan. Di tengah perdebatan para ahli yang belum tuntas tentang kandungan air di dalam tanah di mana sebagian ahli berpandangan bahwa kandungan air dalam suatu akifer merupakan satu kesatuan dengan kandungan air pada akifer di bawahnya, sementara sebagian ahli lainnya berpandangan bahwa

kandungan air pada suatu akifer tertentu terpisah secara farsial dengan kandungan air pada akifer di bawahnya. Dalam konteks ini para pengambil kebijakan tampaknya memilih paradigma bahwa kandungan air pada suatu akifer tertentu terpisah secara farsial dengan kandungan air pada akifer di bawahnya. Oleh karena itu, bila pada suatu akifer tertentu atau pada kedalaman tertentu dinyatakan kritis, selama di bawahnya (akifer di bawahnya) ada kandungan air, maka diizinkan untuk mengambil air dengan syarat pengeboran harus lebih dalam dari zona kritis tersebut. Direvasi paradigma seperti ini kedalam kebijakan daerah bukan saja tidak memihak pelestarian lingkungan tetapi juga menimbulkan kebijakan yang terbuka, zona kritis hanya ada pada akifer tertentu, selama ada kandungan air di bawahnya, maka izin pengambilan air akan dikeluarkan. Kebijakan yang terbuka seperti ini, pada tataran implementasi akhirnya membuka ruang gratifikasi yang luas, alih-alih rekomendasi teknis untuk konservasi, akhirnya menjadi alat tawar dalam praktek gratifikasi.

Bertolak dari berbagai kasus yang terjadi di setiap daerah, tampaknya ruang gratifikasi dalam kasus pajak air tanah terbuka lebar manakala perusahaan pengguna sumur bor melakukan pelanggaran, baik pelanggaran teknis, maupun pelanggaran yang bersifat administratif. Kesulitan untuk mengungkap berbagai kasus dewasa ini disebabkan karena *pertama* kurang tegasnya regulasi yang ada, *kedua* karena sering terjadinya gratifikasi, terutama gratifikasi antara perusahaan dengan oknum petugas lapangan. Dalam konteks ini, petugas lapangan yang paling berperan adalah, petugas pencatat meteran dan petugas pemungut dari kabupaten/kota setempat. Dalam konteks pengguna air tanah yang memakai meteran, untuk menghindari pembayaran pajak biasanya perusahaan mengajukan alasan bahwa meteran atau pompa yang digunakannya rusak. Dengan alasan tersebut, selama bekerja sama dengan petugas, baik pencatat meteran ataupun petugas pemungut pajak air tanah, maka perusahaan yang bersangkutan tidak dikenakan pajak. Sementara itu, Di tengah-tengah tingkat gaji yang relatif kecil, para petugas pencatat meteran, terutama mereka yang berstatus tenaga kontrak, cenderung memandang uang saku yang

diberikan perusahaan dianggap sebagai tambahan penghasilan mereka setiap bulan. Sekalipun tidak setiap perusahaan yang menjadi wajib pajak memberikan uang saku, namun ada beberapa wajib pajak yang rutin memberikan setiap bulan. Keadaan ini menggambarkan bahwa para petugas pencatat meteran yang memegang posisi strategis dalam penentuan jumlah pajak air tanah, di tengah gaji formalnya yang tidak memadai, penghasilan sampingannya menjadi penyangga hidup mereka sehari-hari. Dengan kondisi seperti ini mereka cenderung permisif terhadap nilai-nilai korupsi dan gratifikasi. Sekalipun alasan ini bersifat klasik, namun sangat realistis, anggapan bahwa uang saku yang diberikan perusahaan dipandang sebagai tambahan penghasilan menunjukkan hal itu.

5.2 Saran

Berbagai regulasi dalam pemanfaatan air tanah harus dipandang sebagai bagian integral dari pelayanan publik secara keseluruhan. Dalam konteks ini upaya perbaikan tampaknya harus dimulai dari tata kelola pemerintahan dalam pemanfaatan air tanah. Kewenangan dalam pengelolaan sumber daya air sebaiknya terintegrasi meliputi seluruh sumber daya air yang ada, baik air permukaan maupun air tanah. Kewenangan tersebut sebaiknya berada pada satuan unit kerja yang memiliki fungsi lini, sehingga diharapkan dapat memenuhi semua kebutuhan air sebagai wujud pemenuhan hak rakyat, sementara sumber dayanya dapat dimanfaatkan secara berkesinambungan.

Upaya pengendalian dalam pemanfaatan air tanah tidaklah cukup hanya dengan meningkatkan pajak air tanah seperti yang dilakukan di beberapa daerah. Dalam rangka mengurangi penggunaan air tanah, pemanfaatan air permukaan harus dilakukan secara optimal, sedangkan air tanah harus dipandang sebagai alternatif terakhir bila air permukaan tidak dimungkinkan lagi. Dalam konfigurasi desentralisasi dan otonomi daerah, optimalisasi air permukaan diarahkan pada pemberdayaan daerah otonom yang mengalami surplus air, sehingga air menjadi potensi unggulan daerah tersebut. Dalam hal ini pemerintah pusat memberikan dana untuk pengembangan dan pengelolaan sumber

daya air di daerah yang bersangkutan dengan kewajiban untuk memenuhi kebutuhan air bagi penduduk setempat, sedangkan kelebihanannya didistribusikan ke daerah yang berdekatan dalam proses kerja sama di antara daerah otonom.

Sementara itu, dalam upaya menekan tingkat gratifikasi yang terjadi selama ini harus dimulai dari ketegasan peraturan perundangan dari mulai tingkat pusat hingga daerah. Paradigma tentang kandungan air dalam suatu akifer tertentu harus ditegaskan bahwa itu merupakan kesatuan dengan akifer lainnya di dalam keseluruhan lapisan tanah yang ada, sehingga penentuan zona kritis (zona merah) menjadi mutlak sebagai daerah terlarang untuk diambil airnya. Dengan kebijakan yang tegas seperti ini peta zonase yang dibuat memberi makna terhadap pengendalian dalam pemanfaatan air tanah. Kegiatan-kegiatan yang memiliki korelasi langsung dengan pengendalian dan telah tertata dalam mekanisme perizinan seperti peninjauan lokasi serta rekomendasi teknis sebaiknya dibiayai oleh pemerintah daerah, sehingga tidak mengantungkan biaya pada pemohon izin.

Penertiban terhadap pemilik sumur ilegal mutlak diperlukan, namun hal ini sebaiknya dilakukan oleh satuan kerja dilingkungan pemerintah daerah, sebab melibatkan Polisi belum tentu dapat menyelesaikan persoalan, di samping mereka tidak memiliki kemampuan teknis, dalam beberapa kasus yang terjadi malah memperpanjang jenjang prosudural tanpa ada penyelesaian secara juridis. Seiring dengan itu penggunaan meteran air sebagai alat ukur penggunaan air tanah mutlak diwajibkan kepada seluruh wajib pajak, hal ini diikuti dengan penataan ulang proses pencatatan meteran dan penerbitan Surat Ketetapan Pajak Daerah yang terintegrasi dalam satu sistem manajemen pemerintahan daerah yang akuntabel.

DAFTAR PUSTAKA

- Aspinall, Edward and Fealy, Greg (eds.), 2003. *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation & Democratisation*. Indonesia Update Series Research School of Pasific and Asia Studies The Australian National University.
- Anas, Saidi, dan Bambang, Widjayanto dkk. 2005, *Kajian Permasalahan Hukum Perkara Tindak Pidana Korupsi Pemerintahan Kota dan Implikasinya terhadap Kinerja Pemerintah: Studi kasus di Tujuh Daerah (Bengkulu, Cilegon, Solo, Salatiga, Kupang, Cimahami, Samarinda)*. Jakarta: Apeksi,
- _____ dkk, 2008. *Korupsi dan Pemerintahan Bersih: Kasus Korupsi DPRD di Berbagai Daerah: Studi Kasus di Bali*, Jakarta: LIPI Press.
- Azumardi, Azra, 2004. "Pemberantasan Korupsi Menuju Good Governance", dalam Musni Umar dan Syukri Ilyas (ed.) *Korupsi Musuh Bersama*, Penerbit Lembaga Pencegah Korupsi.
- Dick, Howard and Lindsay, Tim (ed.), 2002. *Corruption in Asia Rethinking The Governance Paradigm*, The Federation Press.
- Denny Indrayana, 2006. *Mahkamah Mafia Peradilan*, Kompas 28 Agustus.
- Pope, Jeremy. 2003. *Confronting Corruption: the Elements of National Integrity System*, diterjemahkan oleh Masri Maris, edisi 1. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- McWalters, IAN. 2006. *Memerangi Korupsi: Sebuah peta Jalan Indonesia*. Jawa Pos Group.
- Riswanda Imawan, 2002. "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance", dalam Syamsuddin Haris (ed) *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. AIPI, Partnership for Governance Reform in Indonesia.

- Saldi Isra, 2006. "Hakim Kontitusi Juga Hakim" Kompas, 28 Agustus.
- Sadu Wasistiono, 2002. "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan *Good Governance*". Dalam Syamsuddin Haris (eds.), *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. AIPI and Partnership for Governance Reform in Indonesia.
- Syahrir. 1986. *Pelayanan dan Jasa-Jasa Publik: Telaah Ekonomi serta Implikasi Sosial Politik*. Dalam Majalah Prisma No. 12. Penerbit LP3ES. Desember 1986. Hlm. 3–11.
- Sofian Effendi. 1986. *Pelayanan Publik, Pemerataan dan Adminsitrasi Negara Baru*. Dalam Majalah Prisma No. 12. Penerbit LP3ES. Desember 1986. Hlm. 11–21.
- Sumijan. 2006. "Ketika Negara Diperdaya Dusta: Membela Negara Menuai Penjara...?" *Berkas Pembelaan Diri Sumijan*.
- Wahyudi Kumorotomo, 2005. "Palayanan Publik yang Efisiens, Responsif, dan Non-Partisan". Dalam Agus Dwiyanto (ed.) *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*. JICA dan UGM-Press.



