

## **INTEGRITAS PELAYANAN PUBLIK DALAM PERIZINAN PEMANFAATAN AIR BAWAH TANAH DI DKI JAKARTA**

---

Ary Wahyono<sup>1</sup> dan Dede Wardiat<sup>2</sup>

### *Abstract*

*The failure of government to provide water supplies for industries and households in DKI Jakarta and its surrounding will exacerbates the condition of water resources in Jabodetabek. Therefore, gratification in ground water services occurs in the permit process, especially on the stage in obtaining technical recommendation which is proposed in order to conduct drilling to decide the the location of ground water and subsequently recommendation letter will be issued as consideration to grant permit for taking ground water (SIPAT). Gratification can be occurred in law enforcement process. Since the enactment of the law no 7/2004 on water resources, violence is not categorized as administrative sanction only but also criminal. Based on this law the police can arrest the offenders. Gratification practice occurs when there is an effort to shifting from criminal sanction to non criminal. The others thing related to public services is the enactment of new taxation law comes into force 2011 where previously tax manage by provincial level now transfer to city/regent level. With this enactment there is probability to eliminate the fundamental function of ground water as temporary replacement of surface water. Ground water is seen as source to increase local revenue. This trend is predicted gives significant impact to the condition of ground water in the future.*

**Keywords:** *Public Services, Integrity, Gound Water Corruption*

---

<sup>1</sup>Peneliti di Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB)-LIPI Widya Graha Lt. 9 Jl. Jend. Gatot Subroto No.10, Jakarta 12710, alamat email: ary\_wahyono@yahoo.com

<sup>2</sup>Peneliti di Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB)-LIPI Widya Graha Lt. 9 Jl. Jend. Gatot Subroto No.10, Jakarta 12710, alamat email: dewadetaris@yahoo.com

## **Pendahuluan**

Kebutuhan air untuk kepentingan domestik (kebutuhan rumah tangga) maupun untuk kepentingan non-domestik (industri dan pertanian) wilayah Jabodetabek hingga saat ini masih sangat bergantung pada sumber daya air tanah. Pemerintah masih belum mampu melayani kebutuhan air bersih untuk seluruh kebutuhan rumah tangga maupun kegiatan industri dan pertanian. Diperkirakan sekitar 54% kebutuhan rumah tangga dapat dilayani oleh jaringan PAM, sementara sisanya masih bergantung pada sumber daya air tanah maupun air permukaan yang diusahakan secara langsung oleh penduduk sendiri (Tirtomihardjo 1996).

Pemenuhan kebutuhan air bersih memang merupakan hak dasar masyarakat yang harus dipenuhi oleh pemerintah, sebagai bagian integral dari pelayanan publik. Meskipun demikian, dalam realitasnya sampai saat ini pemerintah belum mampu memenuhi kebutuhan publik terhadap air bersih tersebut. Kondisi ini membuat penduduk dan industri cenderung melakukan eksploitasi air bawah tanah secara terus menerus, yang akan menimbulkan bahaya eksploitasi air bawah tanah yang berlebihan, namun pemerintah daerah hingga kini belum memiliki rencana strategis untuk mengatasinya.

Solusi tentatif yang kemudian muncul diarahkan pada peningkatan tarif pajak air bawah tanah dan upaya penegakan hukum bagi pelanggaran ketentuan yang telah ditetapkan. Meskipun demikian, hal ini pun pada akhirnya terbentur pada keterbatasan peraturan perundangan yang ada, disamping keterbatasan jumlah pegawai yang menangani hal itu. Di tengah kondisi seperti ini, Pemerintah memandang air bawah tanah sebagai bahan mineral cair, sehingga kewenangan pengelolaan dan regulasi untuk eksploitasinya berada di Departemen Pertambangan dan Energi, dan satuan teknis mana pun 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, terjadi perubahan orientasi dari semangat eksploitasi bergeser ke orientasi untuk mengendalikan penggunaan air bawah tanah, akan tetapi tuntutan peraturan perundangan dalam penyusunan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terpaksa mendistribusikan kewenangan tersebut,

walaupun 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. Tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah tumpang tindih akan cenderung semakin kabur, 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.

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). Meskipun demikian, penilaian terhadap institusi publik selama ini lebih menonjol dilakukan oleh penyedia layanan sendiri, baik secara internal organisasional melalui berbagai bentuk pengawasan manajerial, maupun secara eksternal sesuai dengan hierarki kewenangan yang ada. Misalnya Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Model penilaian seperti ini cenderung mendorong terjadinya *self services* serta berbagai eksekusi birokratisasi termasuk korupsi dan berbagai bentuk gratifikasi di dalamnya. Padahal, seharusnya berbagai bentuk layanan dari institusi tersebut bersifat *publik services* yang mengutamakan hak-hak penerima layanan. Dalam konteks ini kajian integritas menjadi salah satu instrumen penting di dalam menilai pelayanan publik di lihat dari penilaian penerima layanan (masyarakat). Tulisan ini merupakan ringkasan dari hasil penelitian terhadap pelayanan publik di bidang kebutuhan air tanah di DKI Jakarta tahun 2010. Penelitian ini dilakukan dengan metode *Focus Group Discussion* (FGD) dan wawancara mendalam dengan pihak-pihak pengguna air tanah dan Instansi pemerintah yang mengeluarkan izin pemanfaatan air tanah di DKI Jakarta.

### **Kebijakan Pengelolaan Air Tanah**

Air tanah terdapat di bawah permukaan tanah, baik di daratan maupun dasar laut, yaitu di tempat keberadaannya yaitu dalam lapisan tanah atau batuan pada cekungan air tanah (CAT).<sup>3</sup> Walaupun, di

---

<sup>3</sup>Yang dimaksud CAT adalah suatu wilayah yang dibatasi oleh batas hidrogeologis tempat semua kejadian hidrogeologis seperti proses

Indonesia, keberadaan air tanah di Indonesia cukup melimpah, namun tidak di setiap tempat terdapat air tanah (CAT), karena tergantung pada kondisi geologi (proses pengendapan dan struktur geologi) yang berpengaruh terhadap sifat fisik tanah dan batuan, serta curah hujan. Oleh sebab itu, pengambilan air tanah memerlukan proses sebagaimana dilakukan pada kegiatan pertambangan yang 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 Sumber daya 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 Pemerintah Daerah Provinsi; dan cekungan air tanah dalam satu kabupaten/kota, dikelola oleh kabupaten/kota. Meskipun, air tanah seperti barang tambang, tetapi aspek konservasi dari pemanfaatan air tanah telah ditetapkan menjadi visi, 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 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: keterdapatannya, penyebarannya, ketersediaannya, kualitas air tanah serta lingkungan keberadaannya.
- d. Pengelolaan air tanah wajib mengacu kebijakan pengelolaan air tanah pada cekungan air tanah, yaitu 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.

---

pengimbunan, pengaliran dan pelepasan air tanah berlangsung (Pasal 1 angka 12 UU No. 7 Tahun 2004).

- g. Kegiatan utama dalam pengelolaan air tanah yang mencakup konservasi dan pendayagunaan air tanah diselenggarakan untuk mewujudkan: kelestarian dan kesinambungan ketersediaan air tanah dan kemanfaatan air tanah yang berkelanjutan.

Adapun 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, yang dapat diperpanjang dan dicabut jika tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Izin penggunaan 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. Meskipun 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 inchi.
- b. Penggunaan air tanah dengan tenaga manusia dari sumur gali.
- c. Penggunaan air tanah kurang dari 100 m<sup>3</sup>/bulan per kepala keluarga.
- d. Penggunaan air tanah dari sumur bor dengan diameter < 4 inchi dengan pengambilan kurang dari 100 m<sup>3</sup>/bulan.

Persyaratan mendapatkan izin penggunaan air tanah diperlukan persyaratan administrasi dan teknis. Persyaratan administrasi, meliputi: 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 UPL (Unit Pengelolaan Lingkungan) atau AMDAL (Analisa Mengenai Dampak Lingkungan) dan informasi penggunaan air tanah yang sudah ada. Warga masyarakat yang telah mendapat izin memanfaatkan air 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.

## Potensi Penyuaipan dalam Pengelolaan Air Tanah

Sampai saat ini DKI Jakarta masih menjadi salah satu tujuan para pencari kerja dari setiap daerah di Indonesia. Seiring dengan laju pertumbuhan kota, jumlah penduduk pun terus meningkat. Bila hal ini dikaitkan dengan kebutuhan air bersih, maka tidak dapat dielakkan jika kebutuhan terhadap 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 m<sup>3</sup>, 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 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 dari Universitas Indonesia; 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 Propinsi DKI Jakarta belum memiliki rencana strategis yang komprehensif untuk mengatasinya.<sup>4</sup> Meskipun demikian, Pemerintah DKI Jakarta tampaknya mulai menyadari tentang 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, permukaan air tanah di Jakarta turun 45 m, dan permukaan tanah turun 200 cm dalam 17 tahun. Atas dasar kesadaran ini, sekalipun masih bersifat parsial, Pemerintah

---

<sup>4</sup> Lihat "Penduduk Bertambah, DKI Krisis Air Bersih", Kompas, 10 Agustus, 2009.

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 mengarahkan pada pengendalian agar pengguna memprioritaskan pemanfaatan air permukaan yang dikelola Perusahaan Air Minum (PT. PAM Jaya), sedangkan pemberian izin pengambilan air bawah tanah merupakan upaya terakhir. Meskipun masih berupa kebijakan tidak tertulis dari pimpinan lembaga tersebut, tetapi saat ini industri yang banyak menggunakan air bawah tanah tidak diberikan izin eksploitasi. Industri diarahkan memanfaatkan air permukaan dari PT. PAM Jaya, lebih-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 misalnya, sudah mulai mengolah air laut menjadi air bersih.

Upaya lain juga 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 menaikkan pajak air tanah dalam bagi rumah tangga mewah yang sebelumnya sebesar Rp525/m<sup>3</sup> menjadi Rp8.800/m<sup>3</sup>. Bagi pelanggan industri, hotel dan komersial, tarif pajak dinaikan dari Rp3.300,-/m<sup>3</sup> menjadi Rp23.000,-/m<sup>3</sup>. Tarif pajak yang baru itu jauh lebih mahal dari tarif air yang di pasok PAM Jaya, yang menetapkan tarif untuk industri, hotel dan aktifitas komersial lainnya hanya mencapai Rp12.550/m<sup>3</sup> atau hampir setengah dari pajak air tanah dalam. Kebijakan tersebut diharapkan dapat mengurangi penggunaan air bawah tanah dan mendorong pemanfaatan air permukaan. Walaupun kebijakan tersebut bersifat parsial, namun tampaknya secara politis mendapat dukungan luas. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DKI Jakarta mendesak pemerintah Provinsi DKI agar segera menerapkan pajak air tanah dalam yang sudah ditetapkan, karena penundaan penerapan tarif pajak baru dikawatirkan akan mengakibatkan kondisi lingkungan di Jakarta semakin rusak.<sup>5</sup>

Di dalam tata kelola pemerintahan DKI Jakarta, saat ini kewenangan pengelolaan air tanah berada di Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah, yang membawahi 4 Bidang, yakni: Bidang Pelestarian dan Tata Lingkungan; Bidang Pencegahan Dampak

---

<sup>5</sup> Lihat “ DPRD: Desak Penerapan Pajak Baru Air Tanah”, Kompas, 11 Agustus, 2009.

Lingkungan Dan Pengelolaan Sumber Daya Perkotaan; Bidang Pengendalian Pencemaran dan Sanitasi Lingkungan; dan 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 maka perizinannya ditangani oleh satuan kerja setingkat subbidang yang ada di bawah bidang tersebut. Adapun 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, dan disejajarkan dengan gangguan lingkungan pada umumnya.

Pada awalnya air tanah dikelola Dinas Pertambangan. Oleh karena itu, pengelolaan air bawah tanah lebih diarahkan pada eksploitasi bahan mineral cair yang sejajar dengan bahan galian lainnya. Kini, pengelolaan air tanah di bawah Badan Pengelola Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD) yang menekankan pada pengendalian dan konservasi. Meskipun 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. Kegiatan yang sudah berjalan baru sebatas pembuatan rekomendasi teknis yang dikeluarkan oleh Subbidang Pengelolaan Sumber Daya Perkotaan setelah melakukan rapat dengan Tim Pakar.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> 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;



**Tabel 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

Berdasarkan Laporan Perizinan Lingkungan dari Badan Pengelola Lingkungan Hidup Provinsi DKI Jakarta, sampai dengan bulan

- 
- 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.

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

Jumlah izin pemanfaatan air bawah tanah sejak tahun 2007 hingga tahun 2010 tampaknya cenderung menurun, dan penurunan drastis terjadi pada tahun 2009 dan 2010 (datanya). Keadaan ini seolah-olah menggambarkan penurunan penggunaan air tanah, namun sebenarnya 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 oleh ITB dengan menggunakan 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 izin yang dimiliki hanya 2 titik. Sumur ilegal tersebut biasanya disembunyikan.

Kesulitan untuk mengungkap berbagai kasus sumur ilegal dewasa ini disebabkan oleh kurang tegasnya regulasi yang ada, dan 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 sangat kuat. Seorang responden mengakui bahwa pada saat 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 yang dimiliki tidak diungkap, sehingga perusahaan dapat menghindari dari kewajiban membayar pajak pemakaian air yang telah berlangsung bertahun-tahun. Menurut salah seorang nara sumber dari Bidang Penegakan Hukum Lingkungan, potensi gratifikasi dalam mengungkap kasus sumur ilegal relatif besar dengan modus yang beragam. Potensi gratifikasi tidak terbatas pada penerapan sanksi hukum. Dalam temuan

awal potensi gratifikasi terjadi dengan modus tidak menindaklanjuti kasus, dan hal ini bisa dilakukan oleh petugas lapangan atau pejabat atasannya. Adapun jika temuan awal sumur ilegal ditindaklanjuti, tahap pertama dilakukan legalisasi dengan cara memaksa pemilik sumur untuk mengurus Surat Izin Pengeboran Air Tanah (SIPA). Walaupun secara prosedural menyalahi, sebab seharusnya pengeboran dilakukan setelah ada surat izin, namun hal ini merupakan upaya yang bersifat akomodatif untuk menggiring pemilik sumur bor agar untuk membayar pajak air tanah. Setelah pemilik sumur bor memiliki SIPA kemudian dipungut denda pajak air tanah yang dihitung mundur sejak sumur bor tersebut digunakan. Adapun 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 menyuap oknum petugas, selama menurut kalkulasi mereka jumlah uang suap yang dikeluarkan lebih kecil dibandingkan jumlah denda yang harus dibayar. Menurut responden tersebut, 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 sumur ilegal di salah satu perusahaan yang berada di daerah Kebon Jeruk. Perusahaan bergerak dalam bidang laundry, selain memiliki sumur ilegal keberadaannya menyalahi tata ruang yang ada, karena berdomisili di wilayah yang peruntukannya untuk pemukiman penduduk. Meskipun demikian, perusahaan itu telah menyerap tenaga kerja dari lingkungan di sekitarnya sehingga sumur bornya ditutup, maka tidak ada sumber air lain, karena saluran PAM belum tersedia, sehingga perusahaan itu harus berhenti berproduksi yang berakibat pada terjadi pemutusan hubungan kerja masal. Atas dasar pertimbangan itu, sumur bor yang ada tidak ditutup, dan ditutup baru beberapa tahun kemudian setelah jaringan pipa dari PAM masuk ke daerah itu.

Jika kasus ini dicermati lebih jauh, alasan dampak sosial yang ditimbulkan akibat penerapan sanksi sebenarnya merupakan alasan-alasan formal yang mengemuka, namun upaya untuk mencapai kesepakatan antara pihak pengusaha dengan petugas serta pemanfaatan air tanah

selama sumur tersebut belum ditutup disinyalir sarat dengan praktik penyuaipan dan gratifikasi. Diluar 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 yang biasanya berlokasi di jalur hijau. Walaupun mereka hanya menggunakan sumur pantek dengan kedalaman berkisar antara 30 m sampai dengan 40 m, namun saat ini jumlah juga banyak dan masing-masing menggunakan air tanah dalam jumlah yang relatif besar. Selain itu, secara normatif sebenarnya mereka masuk dalam kategori niaga kecil, yang secara yuridis wajib membayar pajak air tanah.

Meskipun demikian, upaya penertiban terhadap jenis usaha ini memerlukan kordinasi dengan perangkat daerah lainnya, karena selain memakai sumur ilegal, mereka 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 dengan jumlah pembayaran yang bervariasi, yaitu berkisar antara Rp150.000 sampai dengan Rp300.000 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, dan dengan pembayaran mereka beranggapan bahwa usaha mereka mendapat pengesahan dari pemerintah daerah setempat. Keadaan ini mengindikasikan bahwa walaupun pajak pemanfaatan air bawah tanah telah ditentukan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur yang memiliki kekuatan hukum mengikat, namun dalam implementasinya belum ditindaklanjuti dari perangkat daerah terendah (kelurahan).

Menurut Kepala Bidang Penegakan Hukum Lingkungan, upaya penanganan terhadap pelanggaran pemanfaatan air bawah tanah dimulai dari laporan rekening pembayaran pajak air bawah tanah. Berdasarkan dasar data tersebut kemudian dilakukan pengontrolan di lapangan. Walaupun 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 diberikan 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 setelah sumur bornya 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 yang bervariasi mulai dari 16 juta, 50 juta, bahkan ada yang 500 juta; tergantung dari kubikasi pemakaian air dan lamanya tidak membayar pajak. 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, karena 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 membuka kembali sumur tersebut, relatif sulit dikenakan sanksi. Memang, ada sanksi pidana berdasarkan UU No. 23/1997 tentang pengelolaan lingkungan, namun harus dibuktikan dahulu terjadinya kerusakan lingkungan sebagai akibat perbuatan tersebut. Selain, keterbatasan peraturan perundangan, juga ada keterbatasan jumlah pegawai, karena pegawai yang terlibat secara aktif dalam penegakan lingkungan hanya berjumlah 3 orang, padahal mereka juga harus menangani pelanggaran lingkungan secara umum. Dengan kondisi seperti ini, walaupun banyak pelanggaran yang terjadi dalam pemanfaatan air bawah tanah, namun penanganannya sangat terbatas.

Jika berbagai pelanggaran dalam eksploitasi air bawah tanah ditangani oleh Bidang Penegakan Hukum Lingkungan maka pencatatan meteran penggunaan air oleh setiap wajib pajak menjadi kewenangan salah satu Sub Bidang yang ada di bawah Bidang Pengelolaan Suber Daya Perkotaan. Dalam kaitannya dengan penentuan jumlah pajak daerah, pencatatan meteran ini memegang peranan strategis, sebab atas dasar pencatatan inilah jumlah pajak daerah ditetapkan pada setiap pengguna. Secara prosedural hasil pencatatan meteran penggunaan air tanah dari Sub Dinas Pencatat Meteran ini diserahkan kepada Dinas

Pelayanan Pajak, kemudian Dinas Pelayanan Pajak inilah yang kemudian membuat Surat Ketetapan Pajak Daerah sebagai dasar penagihan kepada setiap wajib pajak. Menurut nara sumber dari Bidang Pengelolaan Suberdaya Perkotaan, jumlah pemakaian air tanah yang tercatat saat ini mencapai 18.906486 m<sup>2</sup> dengan jumlah wajib pajak sebanyak 4101. Sementara itu, jumlah seluruh pencatat meteran untuk seluruh DKI Jakarta hanya sebanyak 15 orang petugas, yang berstatus sebagai tenaga kontrak yang berada di bawah perusahaan swasta. Perusahaan swasta inilah yang menerima kontrak kerja dari Pemerintah DKI Jakarta.

Jika melihat laporan hasil pencatatan pengguna air tanah dari Sub Din Pencatatan tampaknya relatif banyak wajib pajak yang penggunaannya 0 dengan berbagai keterangan, baik karena air tanah hanya digunakan sebagai cadangan, meteran rusak, pompa rusak atau perusahaan yang bersangkutan bangkrut. Jika pemakaiannya 0, maka dalam Surat Ketetapan Pajak Daerah dinyatakan 0, yang berarti wajib pajak tersebut tidak dikenakan pajak air tanah, tetapi hanya membayar abonemen sebesar Rp25.000/bulan. Menurut salah seorang nara sumber, jika dalam Surat Ketetapan Pajak Daerah dinyatakan 0 seharusnya dicermati lebih jauh, karena ada 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. Meskipun demikian, jumlah perusahaan seperti ini relatif sedikit, sebab pasokan air dari PAM DKI Jakarta belum mampu memenuhi kebutuhan masyarakat, sedangkan mengolah sendiri air permukaan memerlukan biaya yang relatif tinggi. Pada perusahaan-perusahaan kecil dan menengah yang menempatkan sumur bor yang dimilikinya sebagai cadangan, untuk kebutuhan sehari-hari biasanya menggunakan air dari PAM DKI. Misalnya, Rumah Sakit Bersalin "Budi Jaya" yang berlokasi di Jalan Saharjo, sejak awal berdiri

tahun 1988 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 m<sup>3</sup>, terdiri dari 25 m<sup>3</sup> air dari PAM DKI dan 8 m<sup>3</sup> air tanah. Dengan demikian, pemakaian air tanah dalam sebulan hanya sekitar 140 m<sup>3</sup>, kadang-kadang hanya 20 m<sup>3</sup>, bahkan sering 0 sehingga hanya membayar abonemen sebanyak Rp25.000,- setiap bulan.

Walaupun ada yang benar-benar menempatkan sumur bor sebagai cadangan, namun menurut beberapa narasumber, 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 jika pemilik sumur bor bekerja sama dengan petugas pencatat. Alasan yang dibuat 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. Hal ini karena jumlah pegawai yang ada relatif sedikit, sehingga sulit untuk mengadakan pengecekan, terlebih-lebih jika pengecekan itu harus dilakukan secara rutin. Dengan demikian, walaupun 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 jika ada kerja sama pengusaha dengan oknum petugas. Dalam konteks ini penyuaipan tidak dapat dihindarkan.

Sedikitnya jumlah tenaga pencatat meteran, maka para pencatat meteran relatif sulit untuk masuk ke perusahaan penggunaan air tanah, lebih-lebih jika perusahaan tersebut memiliki sumur ilegal. Karena itu, banyak pencatat meteran yang mengambil jalan pintas dengan cara memperkirakan berdasarkan pemakaian bulan-bulan sebelumnya tanpa datang ke lokasi atau memasukan nilai nol dalam pemakaian. Kasus seperti ini antara lain 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, pajak air

tanah perusahaan tersebut tidak tertagih. Praktik seperti ini dapat berlangsung bertahun-tahun karena karena pengecekan ke wajib pajak sangat jarang dilakukan, sehingga sulit mengungkap kasus kerja sama antara pemilik sumur dengan petugas yang sengaja membuat catatan pemakaian air menjadi nol.

Kasus penyimpangan lain adalah yang dilakukan sebuah Pusat Perbelanjaan di daerah Tebet yang dinyatakan bangkrut sehingga pemakaian air tanahnya menjadi 0. Akan tetapi, ternyata Pusat Perbelanjaan tersebut masih beroperasi dan sejak sejak pertama kali dibangun menggunakan sumur bor sebanyak dua titik sejak pertama kali dibangun namun hanya satu sumur yang menggunakan meteran. Menurut catatan penggunaan air tanah yang ada dalam meteran, pada awal Februari tahun 2009 tercatat penggunaan air tanah sebanyak 89.007 m<sup>3</sup>, sedangkan akhir Februari tahun 2009 tercatat penggunaan air tanah sebanyak 91149 m<sup>3</sup>. Jadi selama bulan Februari tahun 2009, Pusat Perbelanjaan tersebut menggunakan air tanah sebanyak 2.142 m<sup>3</sup>.

### **Integritas dalam Pelayanan Publik**

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*), seperti air, udara 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. Dengan demikian, untuk mengukur pelayanan publik dengan pemerataan melalui pendekatan kebutuhan pokok, maka memungkinkan melihat dan memperhatikan pelayanan publik 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.



Adapun ruang publik definisi sangat luas, sebagaimana digambarkan oleh Sjahrir (1986: 3) sebagai berikut:

Sejak manusia dalam kandungan hingga meninggal tidak henti-hentinya berhubungan dengan kegiatan-kegiatan pemerintah. Ketika dalam kandungan dia diperiksa di Puskemas 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 Kredit Pemilikan Rumah (KPR) atau rumah instansi pemerintah. Dia mendapat jasa-jasa Pelayanan Air Minum (PAM), listrik (PLN) dan telepon (PT Telkom), dan bila meninggal dunia 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 organisasi penyelenggaraan pelayanan publik yang berpotensi melakukan penyelewengan adalah institusi yang berkaitan dengan pelayanan barang dan jasa publik yang menyentuh hajat terhadap orang banyak. Oleh sebab itu, integritas pelayanan publik paling tidak mengandung 3 (tiga) aspek integritas pelayanan publik yang seringkali disoroti sebagai praktik pelayanan yang buruk, yakni: (1) In-efisiensi pelayanan; (2) Responsibilitas pelayanan yang rendah; dan (3) Pelayanan yang partisan (Sofian Effendi, 1986).

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 (Sofian Effendi, 1986).

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. Praktik 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, sedangkan bagi masyarakat-pengguna layanan tambahan dimaksudkan untuk mempermudah proses pelayanan publik.

Respon pemerintah dalam penyelenggaraan layanan terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat terlihat dari kurangnya tanggapan 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, dan 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 Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) 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, tetapi mereka tidak berbuat banyak karena haknya sebagai warga masyarakat seringkali tidak diatur dalam prosedur pelayanan, karena prosedur pelayanan biasanya hanya mengatur kewajiban dari warga pengguna. Sedangkan hak-hak warga pengguna tidak ada, atau walaupun diatur 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.

Integritas pelayanan publik itu dilihat berdasarkan perspektif *customer*, tidak berdasarkan perspektif penyedia layanan. Karena itu, 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 sehingga berakibat pada kualitas layanan, yang berbeda tergantung pada kondisi dan penyebab khusus, maka bisa dimengerti jika masyarakat menyatakan bahwa lembaga publik yang mempunyai tingkat integritas rendah.

### **Penyimpangan dalam Pelayanan Air Tanah**

Gratifikasi adalah pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat (*discount*), komisi pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya. Landasan hukum tindak gratifikasi diatur dalam UU 31/1999 dan UU 20/2001 Pasal 12. Pada UU 20/2001 Pasal 12 B setiap gratifikasi yang diperoleh pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap suap.

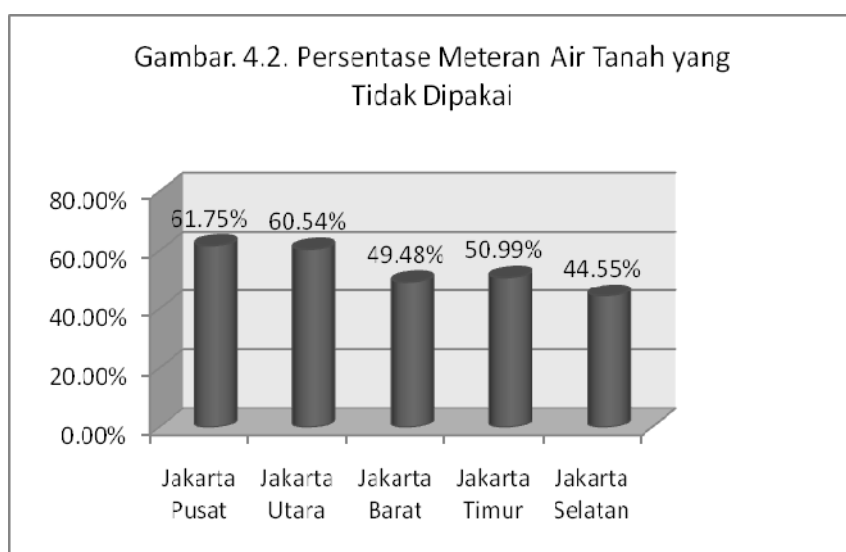
Gratifikasi pada penggunaan air tanah kemungkinan tidak hanya terjadi pada perizinan melainkan pula pada pencatatan penggunaan air tanah. Pemakaian air tanah dapat dikontrol dari pemasangan meteran yang dipasang diinstalasi pipa air tanah. Pencatatan air tanah dilayani oleh sekitar 15 petugas pencatat meteran, yang merupakan tenaga luar yang dikontrak BPLHD. Pencatatan dimulai tanggal 15 sampai dengan 20 dalam setiap bulannya, walaupun secara logika tidak masuk akal, jumlah tenaga lapangan sebanyak itu mencatat meteran di seluruh wilayah DKI Jakarta, namun menurut keterangan dari pejabat BKLD selama ini tidak terjadi komplain dari pelanggan air tanah dalam pencatatan. Tenaga lapangan kontrak dianggap sebagai cara agar pemerintah daerah tidak bisa dipersalahkan, karena tanggungjawab 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” (Lihat Gambar 4.2). Pengguna air tanah yang demikian tidak dikenakan tarif penggunaan air tanah. Perusahaan yang pemakaian nol tidak mendapat Surat Penetapan Pajak Daerah.<sup>7</sup> Hasil observasi dan wawancara di lapangan menunjukkan bahwa banyak pengguna yang dikategorikan bangkrut ternyata beroperasi dan masih menggunakan air tanah. Gambar

---

<sup>7</sup> 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.

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 mendapat izin.



Sumber: BKLHD Jakarta, Februari 2010

Untuk memantau penggunaan air tanah, Pemda DKI pernah bekerja sama dengan ITB dengan menggunakan georadar. Hasilnya ditemukan 93% pengambilan air tanah ilegal. Selain itu, cara lain yang dilakukan BPLHD adalah mencocokkan antara meteran dengan air limbah dan jumlah karyawan penggunaan air. Dari perhitungan penggunaan air tanah seperti itu dapat diketahui berapa jumlah penggunaan air tanah yang tidak dikenakan tarif penggunaan pajak. Menurut penjelasan salah seorang informan yang pernah mengurus air tanah, ada modus operasional pemakaian ilegal, yaitu

- Sumur bor digunakan sebagai cadangan untuk memberi 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 digunakan untuk lebih dari yang diizinkan.
- Meteran dirusak.
- Meteran ditaruh magnit.
- Meteran diperlambat.
- Kelebihan debit tidak dibayar.

Contoh kasus pelanggaran penggunaan air tanah adalah yang dilakukan PT. SAP di Jakarta Timur yang mengambil air tanpa izin. Meteran yang tercatat di perusahaan ini selalu menunjukkan nol pemakaian. Perusahaan ini dikenakan denda sekitar Rp40 juta. Begitu pula, PT. Bukopin di Jl. MT. Haryono, yang tidak pernah membayar pemakaian air tanah. Oleh sebab itu, perusahaan ini diharuskan membayar Rp503 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 memfokuskan perhatian pada konservasi air tanah dengan membangun sumur pantau atau merubah sumur pantau yang ada menjadi sumur pantau telemetri<sup>8</sup>(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. Meskipun demikian,

---

<sup>8</sup> Sumur pantau system telemetry bisa memantau 3 aquifer atau level fluida sekaligus, Akses via GPRS, pengguna tidak usah mempunyai server atau computer yang harus menyala secara periodik. Tinggal punya alamat email, maka data dikirim otomatis, baik numerik ataupun Grafik. Alat kami mempunyai IP Adress sendiri dan mampu mengirim data secara otomatis secara periodik ke web.

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 tanggungjawab 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, menyatakan bahwa kabupaten/kota hanya melaksanakan teknis administratif perizinan, sedangkan pengawasan harusnya dilakukan oleh Provinsi. Di lain Pihak, 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, <sup>9</sup> 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 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 didalamnya memenuhi harapan itu, namun pengendalian dalam pemanfaatan air bawah tanah semakin kabur, yang tampak kemudian

---

<sup>9</sup> Kecuali DKI Jakarta (izin air tanah masih berada di Badan Pengelola Lingkungan Hidup Daerah).

adalah upaya untuk mencapai Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang tinggi melalui pengeluaran izin sebanyak mungkin.<sup>10</sup>

Jika dilihat dalam perspektif lebih jauh, sebenarnya daerah yang tadinya telah berupaya memusatkan pengelolaan air bawah tanah dalam satu lembaga yang menangani urusan lingkungan hidup, karena tuntutan peraturan perundangan dalam penyusunan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), maka terpaksa mendistribusikan kewenangan tersebut, walaupun 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. Tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam pengelolaan urusan itu cenderung semakin kabur dan 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 tersebut 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 di setiap daerah telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah, namun dalam kenyataannya biaya yang harus dikeluarkan jauh lebih besar dibandingkan tarif resmi tersebut, sebab diluar 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, jika izin dipandang sebagai suatu bentuk regulasi untuk pengendalian, maka seharusnya pihak pemberi izin melakukan pengawasan dan pengendalian, minimal dilakukan dalam bentuk pendataan jenis pompa yang digunakan serta pengawasan dalam pemasangan filter ketika sebuah sumur bor dibuat.

Dalam realitasnya pengawasan dari pihak kabupaten/kota relatif lemah. Banyak kasus terjadi, yaitu debit air yang diambil tidak sesuai dengan debit air yang telah ditetapkan dalam SIPA, bahkan banyak kasus pemasangan filter tidak sesuai dengan izin yang dikeluarkan. Sebagai

---

<sup>10</sup> Kondisi seperti ini tidak hanya terjadi di Kota Tangerang, tetapi juga terjadi di Kabupaten Tangerang, bahkan hampir merata di seluruh daerah.

contoh, dalam izin filter harus dipasang pada pipa dengan kedalaman 150 m, namun realitasnya filter telah dipasang pada pipa dengan kedalaman 40 m disamping kedalaman 150 m. Keadaan ini membahayakan lingkungan, karena air dalam kedalaman 40 m ikut tersedot, padahal air dalam kedalaman tersebut diperuntukkan bagi sumur pantek, khususnya untuk kebutuhan rumah tangga masyarakat. Hal seperti ini dapat dicegah jika pihak pemberi izin mengawasi dengan cermat saat sumur bor dibuat, akan tetapi kebanyakan hal itu tidak terjadi, dan para pemohon izin dapat dengan leluasa membuat sumur bor tanpa pengawasan pihak yang kompeten. Dengan adanya biaya peninjauan lokasi yang dibebankan pada pemohon izin, maka pengawasan dari pihak pemberi izin semakin lemah dan peninjauan lokasi hanya dilakukan untuk melihat titik pengeboran. Para petugas umumnya tidak mau mengawasi proses pemasangan pipa. Hal itu karena 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 biaya pengurusan yang tidak ada aturan tetapi tidak dianggap sebagai pelanggaran dalam tata perizinan air tanah.

## **Penutup**

Rendahnya integritas Pelayanan Publik dalam Perizinan Pemanfaatan Air Bawah 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*, sering terjadinya gratifikasi, yaitu pemberian uang pada oknum petugas lapangan pada saat mencatat meteran air tanah. *Ketiga*, pengguna air tanah yang memakai meteran cenderung menghindari pembayaran pajak dengan alasan bahwa meteran atau pompa yang digunakannya rusak. Dengan alasan demikian, petugas pencatat tidak pernah mengecek keberadaan meteran air tanah sehingga perusahaan yang bersangkutan tidak dikenakan pajak.

Adapun bagi para petugas pencatat meteran terutama bagi mereka yang berstatus tenaga kontrak cenderung memandang uang saku yang diberikan perusahaan dianggap sebagai tambahan penghasilan mereka setiap bulan. Meskipun demikian, tidak setiap perusahaan yang menjadi wajib pajak memberikan uang saku. 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.

Berbagai regulasi dalam pemanfaatan air tanah harus dipandang sebagai bagian integral dari pelayanan publik secara keseluruhan. Dalam konteks ini, upaya perbaikan tentunya harus dimulai dari tata kelola pemerintahan dalam pemanfaatan air tanah. Kewenangan dalam pengelolaan sumber daya air di 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.

Upaya pengendalian dalam pemanfaatan air tanah tidak cukup hanya dengan meningkatkan pajak air tanah, seperti yang dilakukan di beberapa daerah. Untuk mengurangi penggunaan air tanah, pemanfaatan air permukaan harus dilakukan secara optimal, sedangkan air tanah harus dipandang sebagai alternatif terakhir jika 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.

Untuk menekan tingkat gratifikasi, perlu ketegasan peraturan perundangan dari mulai tingkat pusat hingga daerah. Paradigma tentang kandungan air dalam suatu akifer tertentu harus ditegaskan bahwa itu merupakan kesatuan dengan lapisan-lapisan air tanah 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 zona 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 menguntungkan biaya pada pemohon izin. Penertiban terhadap pemilik sumur ilegal mutlak diperlukan, namun hal ini sebaiknya

dilakukan oleh satuan kerja di lingkungan pemerintah daerah. Pelibatan Polisi dalam penertiban belum tentu dapat menyelesaikan persoalan, disamping mereka tidak memiliki kemampuan teknis, dalam beberapa kasus yang terjadi malah memperpanjang jenjang prosedural tanpa ada penyelesaian secara yuridis. Seiring dengan itu, penggunaan meteran air sebagai alat ukur penggunaan air tanah mutlak diwajibkan kepada seluruh wajib pajak, 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.
- Saidi, Anas 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.
- Azra, Azumardi. 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.
- 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.
- Imawan, Riswanda. 2002. "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan *Good Governance*". Dalam Syamsuddin Haris (ed) *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. AIPI, Partnership for Governance Reform in Indonesia.

- 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.
- Effendi, Sofian. 1986. "Pelayanan Publik, Pemerataan dan Adminsitrasi Negara Baru". Dalam *Majalah Prisma* No. 12. Desember 1986. Penerbit LP3ES.
- Syahrir. 1986. "Pelayanan dan Jasa-Jasa Publik: Telaah Ekonomi serta Implikasi Sosial Politik". Dalam *Majalah Prisma* No. 12. Penerbit LP3ES. Desember.
- Tirtomihardjo, H. 1996. *Urban Groundwater Database of Jakarta, Indonesia. Directorate of Environmental Geology of Indonesia in Bandung, Indonesia*. Available at: <http://www.utsc.utoronto.ca/~gwater/IAHCGUA/UGD/jakarta.html>; Retrieved on 24 August 2009).
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Sebagimana Tah Diubah Dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pindana Korupsi.
- Wahyudi Kumorotomo, 2005. "Palayanan Publik yang Efisiensi, Responsif, dan non-Partisan", dalam Agus Dwiyanto (ed) *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*. JICA dan UGM-Press.

