

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGAWASAN DALAM IZIN PENGELOLAAN AIR TANAH DI KOTA SEMARANG

Ayu Lintang Prafitri

Email : lintangayu.prafitri@gmail.com

Drs. Ari Subowo, MA

Departemen Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Diponegoro

Jl. Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Kotak Pos 1296

Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> email: fisip@undip.ac.id

Abstract

About 80% of the clean water needs that used by the peoples derived from groundwater, especially in urban areas, industrial center, and settlement that is growing rapidly, such as Semarang City. The problems of groundwater management in Semarang City is the usage of ground water which is generally inefficient and carelessly that can be seen from the number of artesian wells from groundwater with the uncontrolled water discharge or not even registered, one of the acts from government is to manage groundwater extraction permits by Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah. The goals of this research is to knowing about the implementation of supervising based on the regulation, then to identifying the factors of the implementation of supervision policies in groundwater management permits at Semarang City using the Van Meter and Van Horn Theory. This research uses descriptive qualitative research method with data collecting technique through interview, observation and documentation. The result of this research is showing that Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah is make serious efforts to the policy, but there is some troubles for examples, weak supervision, lack of resources, lack of peoples awareness and lack of socialize leading to the conclusion that implementation of supervision policies in groundwater management permits at Semarang City is not working properly and optimally.

Keywords : *Implementation, Supervision, Permits, Groundwater*

PENDAHULUAN

I. Latar Belakang

Sumber Daya Air menjadi prioritas pertama sebagai persyaratan penting dalam mendukung laju proses perkembangan suatu daerah. Jaminan kontinuitas ketersediaan air bersih yang memungkinkan menjadi daya tarik tersendiri bagi aktivitas industrial dan masyarakat yang ingin bermukim di wilayah tersebut. Laju pertumbuhan jumlah penduduk yang diikuti dengan akselerasi aktivitas industri di suatu wilayah, selalu berbanding lurus dengan peningkatan kebutuhan akan air bersih.

Sumber air terbesar untuk memenuhi kebutuhan air bersih di Indonesia berasal dari air tanah. Sebesar 80% kebutuhan air bersih masyarakat berasal dari air tanah, terutama di daerah urban, pusat industri, dan permukiman yang perkembangannya cukup pesat. Pemenuhan kebutuhan air bersih di daerah-daerah tersebut rata-rata 90% berasal dari air tanah (Djaendi, 2003).

Pengambilan air bawah tanah akan berpengaruh terhadap ketersediaan air bawah tanah serta kondisi lingkungan sekitarnya. Apabila jumlah pengambilan air bawah tanah tidak dikontrol dan ternyata telah melebihi batas keseimbangan antara ketersediaan air dengan jumlah pengambilannya, maka akan menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan. Penurunan jumlah maupun mutu air bawah tanah merupakan beberapa dampak negatif yang ditimbulkan. Dampak negatif tersebut mengakibatkan beragam permasalahan di kota-kota besar di Indonesia, salah satunya terjadi di Kota Semarang. Kota Semarang sebagai ibukota Jawa Tengah memiliki topografi yang datar

dan rendah di wilayah utara dan yang berupa pegunungan di wilayah selatan.

Sebagai ibukota provinsi, pembangunan yang begitu pesat ditambah dengan jumlah penduduk yang semakin padat setiap tahunnya nampaknya juga dialami oleh Kota Semarang. Air tanah seharusnya menjadi pilihan alternative terakhir untuk digunakan sebagai kebutuhan akan air bersih karena akuifer air dalam tanah bersifat tidak cepat terbaharukan bahkan sebagian daerah tidak terbaharukan. Namun, kini banyak masyarakat demi untuk memenuhi kebutuhan air bersih mereka menggunakan air tanah sebagai pilihan pertama karena beberapa alasan diantaranya air dalam tanah dapat diambil kapanpun dengan debit yang tidak sedikit kemudian beberapa daerah di Kota Semarang, belum terjangkau PDAM sehingga tidak ada pilihan lain selain menggunakan air tanah.

Terpicunya penurunan kuantitas dan kualitas sumber daya air tanah di Kota Semarang adalah dampak lingkungan dari eksploitasi air tanah dalam jumlah yang sangat besar yang dikhawatirkan semakin lama akan semakin terasa. Kepala Dinas ESDM Jawa Tengah mengatakan bahwa terdapat 3 faktor penyebab terjadinya *land subsidence*, yaitu konsolidasi tanah, pengambilan air tanah yang tidak terkendali, dan pembebanan tanah untuk gedung-gedung bertingkat. Dikarenakan sektor tanah pada sebagian besar wilayah di Kota Semarang khususnya di bagian utara berjenis tanah alluvial serta tidak berstruktur padat, maka pengeksploitasian air tanah yang tidak terawasi secara ketat akan berdampak pada tanah alluvial yang relatif rawan untuk ambles atau turun jika tidak

adanya penopang pada lapisan bawah tanah dan *land subsidence* di Kota Semarang akan bertambah semakin parah.

Dalam beberapa tahun terakhir diketahui bahwa di beberapa lokasi di wilayah Kota Semarang bagian utara telah terjadi penyusupan air asin terus meningkat, terutama pada daerah pemukiman pusat perkotaan dan di beberapa wilayah industri di bagian utara, misalnya daerah sekitar Muara Kali Karang, Tanah Mas, Pengapon, Simpang Lima. Penyusupan air asin terindikasi dari hasil pemantauan pada beberapa sumur gali penduduk yang tersebar, maupun dari kualitas sumur bor di beberapa tempat. Di wilayah Semarang penyusupan air asin tersebut diperkirakan sudah mencapai sejauh 2 km ke arah selatan garis pantai.

Untuk mencegah dampak yang kian memburuk, salah satu upaya yang dilakukan adalah pengawasan terhadap jumlah pengambilan air bawah tanah dalam kurun waktu tertentu. Informasi mengenai jumlah pengambilan air bawah tanah tersebut diperoleh melalui pelaporan pengambilan air bawah tanah dari setiap titik pengambilan. Pengawasan tersebut dilakukan terhadap perizinan pengambilan air tanah sebagai alat pengendali/kontrol dalam pengelolaan air tanah. Sesuai dengan peraturan, maka izin pengambilan air tanah merupakan dasar ditetapkannya pajak pengambilan air tanah. Pelaksanaan kegiatan pengelolaan air tanah dilaksanakan secara terkoordinasi antar pelaksana.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015, disebutkan semua perizinan yang terkait dengan pengusaha/pengelolaan air tanah haruslah diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip pengawasan

dan pengendalian oleh Negara atas air, Pengawasan atas Pengusahaan/Pengelolaan Sumber Daya Air Tanah bertujuan untuk menjamin ditaatinya ketentuan yang tercantum dalam izin. Sesuai dengan amanat Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Air Tanah sebagai perubahan dari Perda Jawa Tengah Nomor 8 Tahun 2011, bahwa perizinan merupakan salah satu ruang lingkup dalam pengelolaan air tanah dimana Gubernur mempunyai kewenangan untuk menerbitkan izin di bidang air tanah dalam Daerah, sebagaimana pembinaan dan pengawasan dilakukan terhadap izin pemakaian/pengusahaan air tanah. Adanya kebijakan ini dilatar belakangi Undang-Undang No. 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan dikarenakan Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air sudah resmi dicabut dan tidak berlaku lagi. Setelah adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, kewenangan mengenai pengelolaan air tanah sudah tidak lagi berada pada Pemerintah Kota Semarang, penanganan dan pengendalian sepenuhnya menjadi wewenang pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

Berdasarkan peta konservasi CAT Semarang yang menunjukkan Luasan Zona Merah tahun 2017-2019, ternyata dalam konteks pengendalian seperti pembangunan sumur yang terawasi masih ada yang dilakukan di dalam Zona Merah pengambilan ABT pada wilayah Kota Semarang yaitu sebanyak 16 pengguna.

Terjadinya kerusakan tata air tanah, semakin meluasnya sebaran zona air tanah serta amblesan tanah yang justru merugikan masyarakat

tersebut diyakini sebagai akibat dari kurangnya pengawasan serta pengendalian terhadap pengambilan air bawah tanah.

II. Tujuan

Tujuan penelitian mengenai implementasi kebijakan pengawasan dalam izin pengelolaan air tanah adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan terhadap izin pengelolaan air bawah tanah di Kota Semarang?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan pengawasan terhadap izin pengelolaan air bawah tanah di Kota Semarang?

METODE PENELITIAN

Penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah jenis penelitian kualitatif yang merupakan metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek alamiah dimana peneliti adalah instrumen kunci. Sedangkan bentuknya yaitu dengan menggunakan penelitian deskriptif kualitatif sehingga hasil penelitian diarahkan dan ditekankan pada upaya memberi gambaran subjektif dan sedetail mungkin tentang keadaan yang sebenarnya dari objek studi. Untuk mendapatkan narasumber yang tepat dan sesuai tujuan, teknik pengambilan sampel pada penelitian ini menggunakan sistem *snowball sample*. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara, dokumentasi, studi pustaka dan observasi.

PEMBAHASAN

I. Hasil Penelitian

1. Implementasi Kebijakan Pengawasan dalam Izin Pengelolaan Air Tanah di Kota Semarang:

a. Efektifitas keterlibatan aktor/pelaku dalam proses pengawasan

Keterlibatan aktor/pelaku dalam proses pengawasan intern pada implementasi pengawasan dalam izin pengelolaan air tanah yang dilakukan oleh Dinas ESDM dan DPMPTSP Provinsi Jawa Tengah, lebih efektif dengan pengawasan secara langsung karena para pelaksana dapat dengan mudah memantau dan mengawasi secara langsung kondisi di lapangan dan dapat langsung memberikan peringatan jika terjadi pelanggaran.

b. Konsistensi prosedur perizinan yang dilakukan berdasarkan dokumen/aturan yang berlaku dan konsep yang melatarbelakangi pelaksanaan prosedur perizinan.

Hal yang tercantum dalam prosedur dan tahapan pada aturan tersebut sudah jelas, namun pada pelaksanaannya masih terdapat kendala pada mekanisme waktu tidak sesuai dengan jumlah waktu yang tertera di Pergub tersebut. Hal tersebut terjadi karena waktu yang dibutuhkan untuk penerbitan izin rekomendasi teknis pada verifikasi lapangan oleh Cabang Dinas ESDM Wilayah Semarang-Demak berbeda-beda untuk setiap pemohon, tergantung pada penerjunan ke lokasi untuk uji kelayakan pengambilan air tanah serta syarat yang harus dipenuhi.

2. Faktor – faktor yang mempengaruhi:

a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Dasar hukum dan aturan yang ditetapkan sebenarnya sudah jelas bagi para pelaksana yang menjalankan kebijakan tersebut, namun fakta di lapangan masih terdapat beberapa kendala, yaitu dalam pemahaman syarat bagi pemohon dirasa kurang, adanya perubahan kewenangan menjadi wewenang provinsi mengakibatkan penambahan jumlah izin yang signifikan membuat para pelaksana merasa kewalahan, serta kurangnya tindakan tegas kepada para pengguna air tanah yang tidak berizin atau illegal.

b. Sumber – Sumber Kebijakan

Permasalahan SDM dan anggaran merupakan masalah yang luas dan saling ketergantungan, yang pertama harus disadari kemampuan yang diberikan pemerintah provinsi dalam penganggaran terutama untuk pengawasan air tanah, kemudian terkait permasalahan SDM yang terbatas, anggaran yang besar namun jumlah SDM sedikit juga akan berjalan tidak efektif.

c. Komunikasi Antar Organisasi

Selama ini sosialisasi memang sudah diberikan, namun belum menyeluruh sehingga terkadang ditemui beberapa pemohon yang belum memahami persyaratan tersebut. Kurangnya penyampaian data izin penerbitan air tanah oleh DPMPTSP kepada Cabang Dinas ESDM Wilayah Semarang-Demak menjadi fokus tersendiri karena seharusnya pengelolaan data penerbitan izin, dikelola tidak hanya pada satu instansi secara administrasi melainkan juga dikelola oleh instansi teknis.

d. Karakteristik Badan Pelaksana

Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah sebagai instansi pelaksana mempunyai kerjasama dengan pihak informal atau swasta, yaitu Asosiasi Perusahaan Pengeboran Air Tanah Indonesia (APPATINDO) Jawa Tengah. Bentuk kerjasama tersebut diantaranya dalam hal komunikasi, konsultasi dan koordinasi antar perusahaan-perusahaan pengeboran air tanah serta melakukan verifikasi dan validasi awal permohonan sertifikat badan usaha jasa pelaksana konstruksi baik di Jawa Tengah maupun Kota Semarang.

e. Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik

Upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif begitu pula dengan kebijakan pengawasan dalam izin pengelolaan air tanah di Kota Semarang ini, disamping menimbulkan manfaat baik untuk pemerintah maupun masyarakat sekaligus mendapat dukungan dari pihak swasta, adanya kendala yang terjadi di lapangan memungkinkan menghambat pelaksanaan kebijakan tersebut sehingga belum dapat berjalan lancar dan terkendali.

f. Kecenderungan Pelaksana

Pelaksanaan pengawasan dalam izin pengelolaan air tanah di Kota Semarang ini memiliki kecenderungan untuk didukung oleh para pelaksana, dinilai dari kemampuan mereka menjelaskan unsur-unsur kebijakan dan pemahaman mereka dalam memaparkan dasar hukum dan tujuan kebijakan serta upaya mereka dalam mengatasi permasalahan tersebut sehingga dapat melaksanakan dengan baik meskipun

masih terdapat kendala-kendala yang terjadi di lapangan.

PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, peneliti menyimpulkan masih terdapat kendala pada pelaksanaan kebijakan pengawasan dalam izin pengelolaan air tanah di Kota Semarang sehingga belum dapat mencapai tujuan kebijakan secara optimal. Berikut beberapa saran yang akan peneliti sampaikan terkait dengan kondisi tersebut:

1. Para pelaksana yang terkait dengan pelaksanaan izin pengelolaan air tanah di Kota Semarang perlu memperketat pengawasan dengan membuat schedule setiap bulannya sebanyak minimal 2 kali untuk mengadakan sidak ke lapangan beserta pembagian wilayah yang jelas agar seluruh lokasi dapat terawasi baik bagi para pengguna air tanah yang sudah berizin, belum berizin maupun yang melanggar khususnya yang berada pada zona merah.
2. Perlunya penambahan Sumber Daya Manusia atau petugas pelaksana oleh pemerintah pada pelaksanaan pengawasan dalam perizinan secara administrasi maupun teknis lapangan, berikut:
 - a. Untuk DPMPTSP dapat menambahkan minimal sebanyak 11 orang khusus pada bidang perizinan air tanah agar masing-masing wilayah di Jawa Tengah dapat tertangani.
 - b. Untuk Dinas ESDM dapat menambahkan minimal sebanyak 2 kali lipat dari jumlah yang ada sekarang di Kantor Cabang Dinas ESDM Wilayah Semarang-Demak

pada bidang Geologi dan Minerba.

3. Pelaksana kebijakan perlu melakukan sosialisasi kepada masyarakat sebagai berikut
 - a. Khususnya untuk Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah dengan memberikan pendekatan kepada masyarakat umum terkait pemahaman izin seputar penggunaan air tanah dengan mengadakan seminar umum yang diadakan minimal 1 kali dalam sebulan
 - b. Sementara itu, pelaksana kebijakan lain khususnya DPMPTSP Provinsi Jawa Tengah perlu untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat terkait dengan persyaratan, mekanisme, serta prosedur waktu yang ditentukan melalui berbagai media yang ada pada DPMPTSP.

DAFTAR PUSTAKA BUKU

- Abidin, Said Zainal. 2012. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Agustino, Leo. 2012. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua* (terj.). Yogyakarta: UGM Press.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Gava Media. Yogyakarta.

- K, Soekarno. 1986. *Dasar-Dasar Manajemen*. Jakarta: Miswar 1986
- Moleong, Lexy. 2010. *Metode Penelitian Kualitatif : Edisi Revisi*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Nazir, M. 2003. *Metode penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Nugroho, Riant. 2012. *Public Policy (edisi revisi)*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Sechan, E. 1977. *Fundamentals of Hydrology*. Geographic Published. Institute des Kijksuriversal, Utrech.
- Soekanto, Soerjono. 2005. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI press.
- Soerjono, Soekanto dan Sri Mamudji. 2006. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, teori dan aplikasi*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Suharto. 1988. *Pelengkap Pengawasan Melekat*. Jakarta: Dharma Bhakti
- Sujamto. 1985. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*. Cetakan II, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Sumaryadi, Nyoman I. 2005. *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Jakarta: Citra Utama.
- Sunggono, Bambang. 2013. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Suryabrata, Sumadi. 1983. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Rajawali.
- Thoha Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Prenada Media Grup.
- Wahab, Solichin Abdul. 2014. *Analisis Kebijakan; dari Penyusunan model-model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Widodo, Joko. 2011. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayu Media
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.

NON BUKU

- Bappeda. 2010. *Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang 2010 -2030*. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Semarang.
- Hendrayana, Heru. 2002. *Forum Dialog Mediasi Lingkungan Pengelolaan Bahan Galian dan air tanah, Bapekoinda*. Yogyakarta: 22 Oktober 2002.
- Hendrayana, Heru dan Doni Prakasa E.P. *Pengendalian Airtanah "Sebuah Pemikiran"*. Jurnal: Teknik Geologi, Fakultas Teknik, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta
- Kritiany, Retno Woro, dkk. 2016. *Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor*

- 2 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Air Tanah. Diponegoro Law Journal: Vol. 5 No. 3, 2016.
- Marsudi. 2001. *Prediksi Laju Amblesan Tanah di dataran Aluvial Semarang Jawa Tengah* [Disertasi]. Bandung: Institut Teknologi Bandung.
- Meiga, Dara Luis. 2013. *Analisis Kebijakan Pengelolaan Dan Pemanfaatan Air Tanah Di Kecamatan Cidahu Kabupaten Sukabumi* [skripsi]. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Pratama, Muhammad. 2012. *Pengawasan Terhadap Izin Pengelolaan Air Tanah di Kota Samarinda di Tinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Air Tanah*. Jurnal: Fakultas Hukum, Universitas Mulawarman, Samarinda.
- Suhelmi, IR. 2012. *Kajian Dampak Land Subsidence Terhadap Peningkatan Luas Genangan Rob Di Kota Semarang*. Jurnal Ilmiah Geomatika: Vol. 18, No. 1, Agustus 2012.
- Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Air Tanah
- Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 18 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa Tengah
- Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Bidang Energi Dan Sumber Daya Mineral Di Provinsi Jawa Tengah
- Keputusan Kepala Dinas ESDM Provinsi Jawa Tengah Nomor 067/008 /SOP/VII Tahun 2017 Tentang SOP Bidang Energi Dan Sumber Daya Mineral Provinsi Jawa Tengah.
- Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Semarang Tahun 2016 – 2021

WEBSITE

[Esdm.jatengprov.go.id](http://esdm.jatengprov.go.id)

[Dpmptsp.jatengprov.go.id](http://dpmptsp.jatengprov.go.id)

Suara Merdeka. *PDAM Bangun Tiga SPAM*. 30 Juli 2018. <https://www.suaramerdeka.com/mcetak/baca/109340/pdam-bangun-tiga-spam>

PERATURAN

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan

Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air