



SKRIPSI

**PELAKSANAAN PENGAWASAN PEMERINTAH
PROVINSI PADA PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN
AIR TANAH DI KOTA MAKASSAR**

OLEH

NURUL NOVIANTI

B121 16 307

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

HALAMAN JUDUL

**PELAKSANAAN PENGAWASAN PEMERINTAH PROVINSI PADA
PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN AIR TANAH
DI KOTA MAKASSAR**

OLEH:

NURUL NOVIANTI

B12116307

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Program Studi Hukum Administrasi Negara

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

PENGESAHAN SKRIPSI

**PELAKSANAAN PENGAWASAN PEMERINTAH PROVINSI PADA PENGELOLAAN
DAN PEMANFAATAN AIR TANAH DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

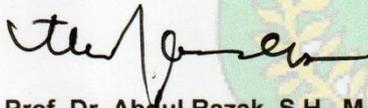
**NURUL NOVIANTI
B121 16 307**

Telah Dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Program Studi Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Senin, 8 Februari 2021
Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua

Sekretaris



Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.Si.
NIP. 19571029 198303 1 002



Ariani Arifin, S.H., M.H.
NIP. 19830605 200604 2 003

**Ketua Program Studi
Hukum Administrasi Negara**



Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.
NIP. 19570101 1986011 001

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Nurul Novianti
Nomor Induk Mahasiswa : B121 16 307
Jenjang Pendidikan : Strata Satu (S1)
Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul **“Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Provinsi Pada Pengelolaan Dan Pemanfaatan Air Tanah di Kota Makassar”** adalah **BENAR** merupakan hasil karya sendiri, dan bukan merupakan pengambilan dan pemikiran orang lain.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 14 Desember 2020

Yang membuat pernyataan



Nurul Novianti

PERSETUJUAN PEMBIMBING

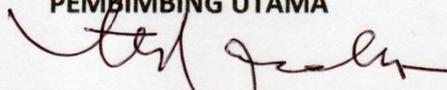
Diterangkan bahwa Skripsi dari mahasiswa:

Nama : Nurul Novianti
Nomor Induk Mahasiswa : B12116307
Peminatan : Hukum Administrasi Negara
Judul : Pelaksanaan Pengawasan
Pemerintah Provinsi Pada
Pengelolaan dan Pemanfaatan Air
Tanah di Kota Makassar

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, 21 Desember 2020

PEMBIMBING UTAMA


Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.
19571029 198303 1 002

PENDAMPING


Ariani Arifin, S.H., M.H.
19830605 200604 2 003



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM
KAMPUS UNHAS TAMALANREA, JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10
Telp : (0411) 587219,546686, FAX. (0411) 587219,590846 Makassar 90245
E-mail: hukumunhas@unhas.ac.id

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

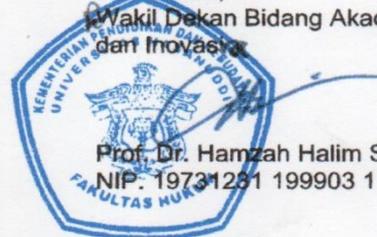
Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : NURUL NOVIANTI
N I M : B12116307
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Provinsi Pada Pengelolaan dan Pemanfaatan Air Tanah di Kota Makassar

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Februari 2021

a.n. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH
NIP. 19731231 199903 1 003

ABSTRAK

Nurul Novianti(B12116307), dengan Judul ***“Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Provinsi Pada Pengelolaan dan Pemanfaatan Air Tanah di Kota Makassar”***. Di bawah bimbingan bapak Abdul Razak selaku Pembimbing I dan Ibu Ariani Arifin selaku Pembimbing II.

Penelitian ini berguna untuk mengetahui dua hal. Pertama, untuk mengetahui bagaimana Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Provinsi terhadap pengelolaan dan pemanfaatan air tanah di Kota Makassar. Kedua, untuk mengetahui bentuk pemberian sanksi terhadap orang atau badan usaha yang tidak memiliki izin pemanfaatan air tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penelitian ini dilakukan di Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Sulawesi Selatan dan di Dinas Lingkungan Hidup Kota Makassar. Jenis sumber data dalam penelitian ini adalah data primer berupa wawancara langsung dengan responden dan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, literatur, buku, berita, dan tulisan ilmiah terkait pembahasan penulis.

Dari penelitian yang dilakukan, penulis mendapatkan hasil penelitian sebagai berikut: (1) pelaksanaan pengawasan pemerintah terhadap pengelolaan dan pemanfaatan air tanah di Kota Makassar belum berjalan optimal karena hasil pengawasan menunjukkan masih banyaknya pelaku atau badan usaha yang tidak memiliki Izin Pemanfaatan Air Tanah. (2) Pemberian bentuk sanksi untuk pelaku/badan usaha yang tidak memiliki Izin Pemanfaatan Air Tanah belum optimal karena sanksi administratif yang diberikan dalam hal ini teguran secara tidak tertulis (lisan) dan tidak adanya tindak lanjut dari sanksi tersebut .

Kata Kunci: Pengawasan, Pemanfaatan, Air Tanah.

ABSTRACT

Nurul Novianti (B12116307), with the title "**Implementation of Provincial Government Supervision on the Management and Utilization of Groundwater in Makassar City**" under the guidance of Mr. Abdul Razak as Advisor I and Mrs. Ariani Arifin as Advisor II.

This research is useful for knowing two things. First, finding out how the Provincial Government's Supervision Implementation on the management and utilization of groundwater in Makassar City. Second, to find out the form of sanctions against people or business entities that do not have a groundwater utilization permit based on the prevailing laws and regulations

This research was conducted at the Department of Energy and Mineral Resources of South Sulawesi Province and the Environmental Service of Makassar City. Types of data sources in this study are primary data in the form of direct interviews with respondents and secondary data in the form of laws and regulations, literature, books, news, and scientific writings related to the author's study.

From the research conducted, the authors obtained the following research results: (1) the implementation of government supervision of the management and utilization of groundwater in Makassar City has not been running optimally because the results of the supervision show that there are still many actors or business entities that do not have a Groundwater Utilization Permit. (2) The imposition of sanctions for actors or business entities that do not have a Groundwater Utilization Permit is not optimal because the administrative sanctions given in this case are an unwritten (verbal) warning and there is no follow-up to the sanctions.

Keywords: Supervision, Utilization, Groundwater.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim,

Segala puji bagi Allah.Swt atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, guyuran ilmu dan manfaat-Nya serta, segala pertolongan dan pengawasan-Nya, sehingga penulis senantiasa berada pada garis kesabaran dan selalu dalam naungan keikhlasan, Insha Allah. Salawat dan salam semoga senantiasa tercurahkan kepada Baginda Rasulullah Muhammad.Saw tauladan yang sebenarnya dan pemimpin dengan keadilan yang tiada duanya. Skripsi ini dengan judul **“Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Provinsi Pada Pengelolaan Dan Pemanfaatan Air Tanah Di Kota Makassar”** dibuat sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum sebagai cerminan sejauh mana penulis dapat mengaplikasikan ilmu yang didapatkan dari bangku kuliah serta kursi organisasi. Penyelesaian skripsi ini tidak terlepas dari berbagai keterbatasan penulis, tetapi berkat bantuan dan dorongan dari berbagai pihak, akhirnya dapat diselesaikan dengan baik.

Segala bentuk saran dan kritik yang bersifat membangun sangat diharapkan oleh penulis untuk meningkatkan kualitas pada penulisan karya-karya berikutnya. Seuntai kata terima kasih atas bantuan dari berbagai pihak adalah satu-satunya ungkapan terindah yang dapat penulis sampaikan.

Penghargaan yang setinggi-tingginya penulis haturkan kepada kedua orang tua tercinta **Bapak Rusman Karim** dan **Ibu Asrianti** atas dukungan moril, cinta dan kasih sayang yang tiada hentinya diberikan kepada penulis. Penulisan skripsi ini tidak terlepas dari kekurangan, kendala dan hambatan. Skripsi ini dapat diselesaikan berkat bimbingan, saran, dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis juga mengucapkan terima kasih kepada:

1. Ibu **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
2. Ibu **Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.Hum** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
3. Bapak **Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.** selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Bapak **Prof. Dr. Muhammad Said Karim, S.H., M.H.**, selaku Penasehat Akademik Penulis.
5. Bapak **Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Utama dan Ibu **Ariani Arifin, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Pendamping yang telah meluangkan waktu dan tenaganya untuk memberikan bimbingan dan bantuan sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.

6. Bapak **Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.** dan Ibu **Dr. Andi Bau Inggit AR , S.H., M.H.** selaku tim Penguji yang memberikan kritik dan saran untuk menjadikan skripsi ini menjadi lebih baik.
7. Segenap Guru Besar dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang telah memberikan ilmunya dengan ikhlas kepada penulis selama menjalani proses perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
8. Pegawai Akademik Fakultas Hukum Univeritas Hasanuddin yang telah membantu melayani urusan administrasi dan bantuan lainnya selama kuliah hingga penyelesaian skripsi ini khususnya **Bu Tri, Pak Affan, dan Pak Rony.**
9. Kepala Dinas penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Sulawesi Selatan beserta jajarannya yang telah memberikan izin penelitian kepada penulis.
10. Kepala Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Sulawesi Selatan, Kepala Bidang Geologi dan Bidang Pengendalian-Evaluasi Dinas ESDM Provinsi beserta jajarannya, yang telah meluangkan waktunya sebagai narasumber untuk kepentingan penelitian ini.
11. **Bapak Jech Panggula, S.T.** dan **Bapak Muchlis, S.T.**, staff Bidang Geologi Dinas ESDM Provinsi, **Bapak Jamaluddin S.T.**, dan **Bapak Yusdi S.T.**, selaku Kepala Bidang dan Staff Bidang Pengendalian dan Evaluasi Dinas ESDM Provinsi yang telah

meluangkan waktunya untuk wawancara demi kepentingan penelitian ini.

12. Keluarga besar **H. Ambo Sakka** dan **H. Abdul Karim**.
13. Teman-teman **Diktum 2016**.
14. Teman-teman angkatan di **Prodi HAN 2016** yang selalu memberikan bantuan dan semangat dalam penyusunan skripsi ini.
15. Teman-teman seperjuangan penulis selama masa kuliah, **Andi Nurasyfah Bandaso, Isra Nurpadillah, Thania Novita, Alfira Rahma, Dian Yustika Rini, dan Piana Ispariza**.
16. Keluarga Besar **KSR PMI Universitas Hasanuddin** yang telah memberikan penulis wadah dalam menyalurkan kemampuan dan semangat berorganisasi dalam kemanusiaan, *Noi siamo tutti fratelli!*
17. Teman-teman **Aiesec in Unhas**.
18. Teman-teman **Komunitas Makes AI-Markaz**.
19. Teman-teman **GOP (Guardian of Peace)**.
20. Teman-teman **Komunitas Gusdurian Unhas**.
21. Kepada **Apink dan Seventeen**.
22. Dan semua pihak yang tidak sempat penulis sebutkan satu persatu yang selalu memberikan semangat;

Makassar, 1 Februari 2021

Nurul Novianti

DAFTAR ISI

| | |
|--|------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI | ii |
| PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI | iii |
| PERSETUJUAN PEMBIMBING | iv |
| PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI..... | v |
| ABSTRAK | vi |
| ABSTRACT | vii |
| KATA PENGANTAR..... | viii |
| DAFTAR ISI..... | xii |
| DAFTAR TABEL..... | xiv |
| BAB I..... | 1 |
| PEMBAHASAN | 1 |
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| B. Rumusan Masalah..... | 8 |
| C. Tujuan Penelitian..... | 9 |
| D. Manfaat Penelitian | 9 |
| E. Keaslian Penelitian | 10 |
| BAB II..... | 13 |
| TINJAUAN PUSTAKA | 13 |
| A. Kewenangan | 13 |
| B. Perizinan | 16 |
| C. Pengawasan | 20 |
| D. Pengelolaan dan pemanfaatan air tanah | 26 |
| BAB III..... | 37 |
| METODE PENELITIAN | 37 |
| A. Lokasi Penelitian | 37 |
| B. Populasi dan Sampel | 37 |

| | |
|--|----|
| C. Jenis Data dan Sumber Data | 38 |
| D. Teknik Pengumpulan Data..... | 41 |
| E. Analisis Data | 42 |
| BAB IV..... | 44 |
| HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS | 44 |
| A. Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Provinsi Terhadap Pengelolaan Dan Pemanfaatan Air Tanah Di Kota Makassar | 44 |
| B. Bentuk sanksi Pada Praktik Pemanfaatan Air Tanah yang tidak memiliki izin berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Air Tanah di Kota Makassar | 68 |
| BAB V..... | 75 |
| PENUTUP | 75 |
| A. Kesimpulan | 75 |
| B. Saran..... | 76 |
| Daftar Pustaka..... | 77 |
| Lampiran | 82 |

DAFTAR TABEL

| | |
|---|----|
| Tabel 4.1. Rekapitulasi Data Pemohon Pemakaian Dan Pengusahaan Air Tanah Di Kota Makassar | 46 |
| Tabel 4.2. Daftar Pengawasan Pengguna Air Tanah Kota Makassar Tahun 2018 | 47 |
| Tabel 4.3. Daftar Pengawasan Pengguna Air Tanah Kota Makassar Tahun 2019 | 48 |
| Tabel 4.4. Daftar Badan Usaha Yang Tidak Memiliki SIPA | 49 |

BAB I

PEMBAHASAN

A. Latar Belakang Masalah

Air adalah salah satu sumber kehidupan mutlak bagi makhluk hidup. Pemanfaatan air tidak pernah lepas dalam kehidupan sehari-hari. Maka dari itu, Ketersediaan dan kebutuhan harus seimbang untuk menjamin keberlanjutan sumber daya air kedepannya.

Dewasa ini masalah sumber daya air telah menjadi masalah yang cukup pelik. Setiap terjadi pertumbuhan penduduk selalu menuntut pertumbuhan faktor-faktor persediaan kebutuhan (*supply*). Karenanya, pertumbuhan penduduk yang kian pesat, akan pula diikuti dengan pengurasan kemampuan-kemampuan alam.¹

Dalam landasan pengaturan terhadap sumber daya air, pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat" menjadi dasar acuan bagi pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam termasuk sumber daya air. Pasal tersebut memberikan hak kepada rakyat untuk menggunakan sumber daya alam untuk kemaslahatannya, namun juga memberi legitimasi berupa hak untuk menguasai sumber daya alam kepada Negara

¹Nommy H.T. Siahaan, *Peranan Hukum Agraria Dalam Situasi Kepadatan Penduduk*, Hukum Dan Pembangunan No.3 Tahun 1982.

Aturan tentang sumber daya air beberapa kali mengalami perubahan, dari pemberlakuan Undang-undang No.11 Tahun 1974 Tentang Pengairan kemudian Ke Undang-undang No.7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air Namun, atas pengabulan *Judicial Review* terhadap Undang-undang No.7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, maka aturan tentang Sumber Daya Air kembali ke Undang-undang No.11 tahun 1974.

Dalam pasal 3 Undang-undang No.11 Tahun 1974 Tentang Pengairan menjelaskan bahwa:

Hak menguasai oleh Negara tersebut dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang kepada Pemerintah untuk:

- a. Mengelola serta mengembangkan kemanfaatan air dan atau sumber-sumber air;
- b. Menyusun mengesahkan, dan atau memberi izin berdasarkan perencanaan dan perencanaan teknis tata pengaturan air dan tata pengairan;
- c. Mengatur, mengesahkan dan atau memberi izin peruntukan, penggunaan, penyediaan air, dan atau sumber-sumber air;
- d. Mengatur, mengesahkan dan atau memberi izin perusahaan air, dan atau sumber-sumber air;
- e. Menentukan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum dan hubungan-hubungan hukum antara orang dan atau badan hukum dalam persoalan air dan atau sumber-sumber air;

Atas dasar penguasaan negara terhadap Sumber Daya Air sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 di atas, maka pemerintah dalam hal ini baik pusat maupun daerah diberi tugas dan wewenang untuk mengatur dan mengelola Sumber Daya Air.

Selanjutnya pada Lampiran Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berisi tentang pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam pembagian urusan pemerintahan pada Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral, Pemerintah Provinsi diberikan kewenangan untuk melaksanakan prosedur pengawasan dan penerbitan izin pengelolaan dan pemanfaatan air tanah. Adapun izin yang diterbitkan berupa Izin SIP (Surat Izin Pengeboran dan Penggalian), SIPA (Surat Izin Pengusahaan Air Tanah), dan SIPPAT (Surat Izin Perusahaan Pengeboran Air Tanah).

Atas dasar aturan tersebut, maka Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan menerbitkan Produk Hukum Daerah berupa Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Air Tanah.

Potensi air tanah di wilayah Provinsi Sulawesi Selatan masih cukup baik, namun seperti halnya permasalahan-permasalahan di Ibu Kota Provinsi yang lain seperti Jakarta, Bandung , dan Surabaya, potensi air tanah di Kota-kota Besar semakin tahun semakin memprihatinkan. Layaknya kota metropolitan lainnya, Makassar pun menghadapi momok kepadatan penduduk yang berbanding lurus dengan permasalahan lingkungan.

Sama halnya masalah urbanisme yang lain, masalah pertumbuhan penduduk yang kian pesat setiap tahunnya membuat *supply* dan *demand* terhadap kebutuhan air bersih menjadi tidak seimbang.

Dalam proses hidrologi, terdapat proses yang amat panjang dan rumit. Ditambah pada fenomena di kota-kota besar, faktor jumlah air yang masuk tidak seimbang dengan jumlah air yang keluar sehingga menimbulkan berbagai dampak lingkungan Berikut ini beberapa masalah yang dapat timbul akibat eksploitasi penggunaan air tanah yang tidak berimbang, yaitu penurunan permukaan tanah, pencemaran air tanah, intrusi air asin, kemiringan bangunan dan jalan.²

Pada umumnya, sumber pemenuhan akan air terdapat pada air permukaan dan air tanah, tapi seyogianya penggunaan air permukaan harus lebih diutamakan dibanding air tanah.³ Hal tersebut diakibatkan karena penggunaan air tanah secara terus menerus dan dalam jumlah yang besar memiliki dampak buruk terhadap lingkungan.

Dalam pendayagunaan air permukaan, dibentuklah PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) selaku BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) selaku penyalur air bersih utama yang bersumber dari air

²Patrick, *Akibat Dari Penggunaan Air Tanah Yang Berlebihan*, 7 Desember 2016, Diakses Dari <https://www.tanindo.net/Akibat-Dari-Penggunaan-Air-Tanah-Yang-Berlebihan/> Pada 2 Juli 2020.

³Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan No. 4 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Pemanfaatan Air Tanah pasal 3 ayat (1)

permukaan di daerah Kabupaten/Kota. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 36 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum. Namun dalam praktiknya, di Makassar sendiri, PDAM hanya mampu melayani kebutuhan air bersih sekitar 62% untuk masyarakat.⁴

Adapun disamping itu, mayoritas usaha yang ada menggunakan air tanah sebagai komoditi maupun bahan penunjang usaha seperti pada pabrik, restoran, hotel, rumah sakit, dan unit usaha lain, yang menggunakan air tanah sebagai bahan penunjang produksi baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal tersebut dikarenakan, pemanfaatan air tanah melalui akses sumur bor menghasilkan biaya pengeluaran yang lebih murah dibandingkan dengan menggunakan air dari jaringan perpipaan PDAM.

Karena air digunakan untuk pemenuhan kebutuhan usaha, maka orang atau pelaku usaha harus mengurus izin pengusahaan air tersebut. Dalam pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air menyebutkan bahwa:

Pengusahaan Sumber Daya Air sebagaimana yang dimaksud berupa:

- a. kegiatan usaha yang memerlukan Air sebagai bahan baku utama untuk menghasilkan produk berupa Air Minum; atau

⁴Saldy, Tribun News, "PDAM Makassar Target 2019 BebasKrisis Air Bersih", Diakses [Http://Makassar.Tribunnews.Com/2016/12/06/Pdam-Makassar-Target-2019-Bebas-Krisis-Air-Bersih/](http://Makassar.Tribunnews.Com/2016/12/06/Pdam-Makassar-Target-2019-Bebas-Krisis-Air-Bersih/), Pada 29 Desember 2019.

- b. kegiatan usaha yang memerlukan Air sebagai bahan pembantu proses produksi untuk menghasilkan produk selain Air Minum.

Terkait wewenang dan tanggung jawab pemberi izin perusahaan air tanah dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi.⁵ Untuk pelaku usaha sebagai pemohon izin perusahaan air tanah wajib mengajukan permohonan secara tertulis kepada Gubernur dan memenuhi persyaratan administratif dan teknis.⁶

Untuk lingkup Kota Makassar sendiri, tercatat ada beberapa unit usaha dengan jenis usaha yang menggunakan air tanah sebagai penunjang produksi, seperti restoran yang berjumlah 250 unit, rumah sakit 23 unit, pabrik 284 unit, hotel 74 unit, mall 10 unit.⁷

Namun yang memenuhi syarat administrasi berupa kepemilikan SIPA, yang terdaftar hanya 135 unit usaha saja untuk wilayah Kota Makassar. Dan syarat teknis dalam hal ini kepemilikan SIP untuk sumur bor yang terdaftar hanya 2 unit usaha yang mengurus Izin SIP tersebut. Adapun ada 79 unit usaha yang masuk dalam daftar pengawasan pengguna air tanah yang tidak memiliki Izin SIPA, terlebih SIP.⁸

⁵PeraturanPemerintah No. 121 Tahun 2015 TentangPengusahaanSumberDaya Air Pasal 44 Ayat (3)

⁶PeraturanPemerintah No. 121 Tahun 2015 TentangPengusahaanSumberDaya Air Pasal 33

⁷ Website UrusanPemerintahan Daerah Dan Program KegiatanOrganisasiPerangkat Daerah DinasPerdagangan Kota Makassar, <https://Opendata.Makassar.Go.Id/Dataset/Jumlah-Urusan-Pemerintahan-Daerah-Dan-Program-Kegiatan-Organisasi-Perangkat-Daerah-Dinas-Perdagangan/Resource/F350cdf0-4658-4c5c-8f77-3028d0a3055e>DiaksesPadaTanggal 27 November Pukul 11.51

⁸ Data dariDinasEnergi Dan SumberDaya Mineral Provinsi Sulawesi Selatan

Hal ini tentu saja menjadi masalah dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dan pemanfaatan air tanah, khususnya di Kota Makassar. Dibutuhkan kesadaran dari para pelaku usaha untuk mengurus izin pemakaian air tanah karena pemantauan tentang berapa debit air yang digunakan adalah perihal yang sangat krusial untuk mengukur dan memetakan kondisi akuifer dalam suatu wilayah.

Groundwater Foundation (2017) mendiskripsikan bahwa walaupun planet bumi 70 % permukaannya tertutup oleh air, namun hanya 1% dari air tersebut yang merupakan air layak dikonsumsi oleh manusia, dan selebihnya 99% dalam bentuk air laut yang tidak layak konsumsi (*unusable water*). Bagian yang layak konsumsi (*usable water*) sebanyak 1 % tersebut, hanya 1 % yang berada di permukaan bumi dalam wujud air danau sebanyak 0,86 %, air sungai sebanyak 0,02 %, dan air permukaan lainnya sebanyak 0,02%. Gambaran ini memperlihatkan betapa pentingnya peranan air tanah di dalam siklus hidrologi⁹

Oleh karena itu dibutuhkan rencana pengelolaan yang matang terkait pemanfaatan air tanah oleh pejabat yang berwenang. Fungsi preventif terhadap timbulnya masalah-masalah lingkungan yang bersumber dari kegiatan usaha diwujudkan dalam bentuk pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang berwenang. Jika berdasarkan fungsi pengawasan ditemukan pelanggaran

⁹Dr.Ir. H. Darwis, M.Sc., 2018, Pengelolaan Air Tanah, Pena Indis, Yogyakarta, hlm. 9

ketentuan-ketentuan hukum lingkungan administrasi, pejabat yang berwenang dapat menjatuhkan sanksi hukuman administrasi terhadap si pelanggar.¹⁰

Selanjutnya, adapun yang memiliki kewenangan pengawasan terhadap pengelolaan dan pemanfaatan air tanah adalah pemerintah provinsi dalam hal ini Gubernur dan dibantu oleh Dinas Energi Dan Sumber Daya Mineral sebagai pejabat teknis.¹¹

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti, mengkaji, dan kemudian dituangkan dalam karya tulis dalam bentuk rencana usulan penelitian dan skripsi dengan judul: “Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Provinsi Pada Pengelolaan Dan Pemanfaatan Air Tanah Di Kota Makassar”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang diangkat oleh penulis dalam penelitian kali ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan Pemerintah Provinsi terhadap pengelolaan dan pemanfaatan air tanah di Kota Makassar?

¹⁰ Prof. Dr. TakdirRahmadi, S.H., LL.M., 2011, HukumLingkungan di Indonesia, PT. Raja GrafindoPersada, Jakarta, hlm. 208

¹¹Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan No. 4 Tahun 2019 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Air Tanah pasal 32

2. Bagaimana bentuk pemberian sanksi terhadap praktik pengelolaan dan pemanfaatan air tanah yang tidak berizin di Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pengawasan Pemerintah Provinsi terhadap pengelolaan dan pemanfaatan air tanah di Kota Makassar.
2. Untuk memahami bentuk pemberian sanksi terhadap pelanggaran pengelolaan dan pemanfaatan air tanah di Kota Makassar.

D. Manfaat Penelitian

Nilai suatu penelitian ditentukan oleh besarnya manfaat yang dapat diambil dari penelitian tersebut. Adapun penelitian ini memiliki manfaat baik dari segi teoritis maupun segi praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis:
 - a) Untuk menambah pengetahuan yang berkaitan dengan aturan pengelolaan dan pemanfaatan air tanah baik perizinanya maupun pengawasannya.
 - b) Untuk menjadi bahan acuan dalam pengimplementasian Peraturan Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan

Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Air Tanah.

2. Manfaat Praktis:

- a) Untuk menjadi sumbangan pemikiran terhadap instansi-instansi terkait pengawasan pengelolaan dan pemanfaatan air tanah.
- b) Untuk menjadi bahan pertimbangan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan (legalitas) terkait pengelolaan dan pemanfaatan air tanah.
- c) Untuk menjadi sarana informasi bagi pelaku usaha yang menggunakan air tanah sebagai komoditi maupun penunjang usaha.

E. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran terkait dengan topik yang diteliti oleh beberapa peneliti terdahulu agar tidak terjadi pengulangan dan duplikasi penelitian, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Skripsi oleh Ghina Nadiannisa' Nur Muhammad (Universitas Islam Indonesia) yang membahas tentang "Penegakan Hukum Terhadap Pengguna Air Bawah Tanah Oleh Hotel Di Kota Yogyakarta". Penelitian ini membahas tentang bagaimana penegakan hukum terhadap pelanggaran penggunaan air tanah

oleh hotel di Kota Yogyakarta, dan faktor apa saja yang membuat pihak hotel melakukan pelanggaran.

2. Skripsi oleh Lusi Dara Mega (Institut Pertanian Bogor) yang membahas tentang “Analisis Kebijakan Pengelolaan Dan Pemanfaatan Air Tanah di Kecamatan Cidahu Kabupaten Sukabumi”. Penelitian ini membahas tentang bagaimana persepsi stakeholder dan masyarakat terhadap pemanfaatan air tanah di Kecamatan Cidahu dan berapa potensi nilai kerugian ekonomi masyarakat Kecamatan Cidahu akibat pemanfaatan air tanah oleh perusahaan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kewenangan

1. Wewenang pemerintahan

Di dalam negara hukum, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, sebagai bentuk penempatan asas legalitas sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintahan. Senada dengan itu, pendapat dari R.J.H.M. Huisman menyatakan bahwa kewenangan hanya diberikan oleh Undang-undang kepada organ pemerintahan sehingga ia tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang itu.¹²

Kewenangan yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu onderdil tertentu saja. Contohnya, wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan menteri (delegasi wewenang).¹³

Kewenangan merupakan keleluasaan pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum publik yang meliputi lingkup kewenangan

¹² Ridwan HR, 2016, Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 100

¹³ Prof. Dr. Mr. S. Prajudi Atmosudirjo, 1994, Hukum Administrasi Negara Cetakan ke 10, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 78

pemerintahan. Tidak hanya meliputi kewenangan membuat keputusan (administrasi), tetapi meliputi juga kewenangan dalam rangka pelaksanaan tugas utama untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat dalam segala aspek kehidupan. Dalam perspektif yuridis, definisi kewenangan adalah keleluasaan yang diserahkan oleh norma hukum untuk berbuat sesuatu atau sebaliknya tidak berbuat sesuatu yang dapat menimbulkan akibat hukum.¹⁴

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri, sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertical berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu ikatan tertib pemerintahan Negara secara keseluruhan.¹⁵

2. Sumber dan cara memperoleh kewenangan

Secara teoritik, kewenangan pemerintahan bersumber dari peraturan perundang-undangan yang diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, mandat. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi

¹⁴ Dr. Nuriyanto A. Daim S.H., M.H., 2019, Hukum Perizinan, Lakbang Justitia, Jogjakarta, hlm. 18

¹⁵ Ridwan HR, 2016, Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 100

terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan¹⁶.

H.D. Van Wijck/willem Konijnenbelt memberikan pendefinisian mengenai atribusi, delegasi, dan mandat sebagai berikut¹⁷:

- Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Lebih lanjut, Legislator yang kompeten memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan antara¹⁸:

- a. Yang berkedudukan sebagai original legislator. Ditingkat pusat ada MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu UU, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah.
- b. Yang bertindak sebagai delegated legislator; seperti presiden yang berdasar pada suatu ketentuan UU mengeluarkan Peraturan Pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara.

Undang-undang dijadikan sebagai sendi utama penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan, dengan kata lain, asas legalitas dalam

¹⁶ Ibid hlm. 101

¹⁷ Ibid hlm 103

¹⁸ Ibid hlm. 101

gagasan Negara hukum liberal memiliki kedudukan sentral atau sebagai suatu fundamen dari Negara hukum.¹⁹

B. Perizinan

1. Pengertian

Van der Pot menegaskan bahwa izin merupakan keputusan yang memperkenankan dilakukannya perbuatan yang pada prinsipnya tidak dilarang oleh pembuat peraturan. Senada dengan itu, Prajudi Atmosoedirdjo juga mengemukakan hal yang sama bahwa “izin” beranjak dari ketentuan yang pada dasarnya tidak melarang suatu perbuatan tetapi untuk dapat melakukannya disyaratkan prosedur tertentu harus dilalui.²⁰

Sedangkan menurut Sayuti, adanya tindakan yang sebenarnya tidak ada larangan untuk dilakukan, namun untuk mencegah potensi buruk yang akan terjadi maka perlu adanya suatu pengawasan dan menurut hukum positif diistilahkan sebagai izin.²¹

Dalam praktik ditemukan tiga jenis perizinan, yaitu Lisensi, Dispensasi, dan Konsesi. Lisensi dalam pengertian yang asli adalah izin yang menjadi dasar pemberian keputusan untuk mengadakan penertiban terhadap kegiatan usaha yang dilakukan pemerintah. Dispensasi menurut undang-undang adalah keringanan kewajiban

¹⁹ Ibid hlm. 92

²⁰ Dalam Anshori Ilyas, dkk., “Sinergitas Pengaturan Perizinan Pengelolaan Sumber Daya Alam Untuk Mewujudkan Konsep Pembangunan Berkelanjutan”, Jurnal Bina Hukum Lingkungan, Fakultas Hukum Unhas, Vol. 4, Nomor 2 April 2020, hlm. 353.

²¹ Dr. Nuriyanto A. Daim S.H., M.H., 2019, Hukum Perizinan, Lakbang Justitia, Jogjakarta, hlm. 44

yang diberikan oleh diskresi pemerintah karena atas dasar pertimbangan tertentu. Sedangkan Konsesi, pemerintah memberikan fasilitas dan wewenang berupa kewajiban-kewajiban dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat yang sebenarnya menjadi urusan pemerintah.²²

Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini bergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini, yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut:

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan "*sturen*") aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan).
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu.
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit.
- e. Pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan "*drank en horecawet*" dimana pengurus harus memnuhi syarat-syarat tertentu).²³

Supaya implementasi norma hukum dapat senantiasa berjalan pada tatanan hukum, maka dalam pelaksanaan ketentuan norma hukum perizinan itu dibutuhkan sanksi-sanksi untuk memberikan jaminan secara pasti hukum ditegakkan, pelaksanaan hukum yang konsisten, dan juga pelaksanaan pengawasan izin.²⁴

²² Ibid hlm. 3

²³ Ridwan HR, 2016, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, Hlm. 201

²⁴ Dr. Nuriyanto A. Daim S.H., M.H., 2019, *Hukum Perizinan*, Lakbang Justitia, Jogjakarta, hlm. 257

Dalam hukum lingkungan sendiri, para pakar mengakui bahwa sebagian besar substansi hukum lingkungan merupakan bagian terbesar dari hukum administrasi, tetapi apa yang dimaksud dengan hukum lingkungan administrasi dapat dirumuskan secara jelas.

Siti Sundari Rangkuti menegaskan hukum lingkungan administrasi muncul apabila keputusan penguasa yang bersifat kebijaksanaan dituangkan dalam bentuk penetapan (*beschikking*) penguasa, misalnya dalam prosedur perizinan, penentuan baku mutu lingkungan, prosedur Amdal, dan sebagainya.²⁵

Dalam kerangka upaya menegakkan hukum di bidang lingkungan hidup, sanksi *bestuursdwang* (paksaan pemerintahan) merupakan alat yang paling banyak digunakan dalam penyelesaian permasalahan lingkungan hidup.

Bentuk penerapan sanksi ini dapat dilakukan dengan cara menghentikan aktivitas usaha, penutupan tempat usaha, sampai membongkar fisik bangunan.²⁶

2. Sifat dan Bentuk Izin

Izin seringkali mempunyai arti yang begitu penting bagi pemegangnya (pelaku kegiatan) dalam melakukan hubungan hukum, baik dengan pemerintah maupun dengan pihak lain. Urgensi dari izin dapat disebutkan antara lain sebagai landasan hukum, sebagai

²⁵ Dalam Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum., Hukum Lingkungan Perspektif Global dan Nasional Edisi Revisi, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2016. Hlm. 92.

²⁶ Dr. Nuriyanto A. Daim S.H., M.H., 2019, Hukum Perizinan, Lakbang Justitia, Jogjakarta, hlm. 257

instrument untuk menjamin kepastian hukum, sebagai instrument untuk melindungi kepentingan, dan sebagai alat bukti dalam hal ada klaim.²⁷

Izin merupakan produk KTUN dari pejabat TUN yang berwenang, yang isinya mempunyai sifat sebagai berikut:

1. Izin bersifat bebas, sebagai KTUN yang dibuat tidak terikat pada ketentuan norma hukum tertentu.
2. Izin bersifat terikat, sebagai KTUN yang terikat pada ketentuan norma hukum positif.
3. Izin yang menguntungkan, merupakan izin yang isinya memberika keuntungan tertentu pada pemegangnya.

Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari keputusan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Sebagai keputusan tertulis, secara umum izin memuat hal-hal sebagai berikut²⁸.

- a. Organ yang berwenang
- b. Yang dialamatkan
- c. Diktum.
- d. Ketentuan-ketentuan, pembatasan-pembatasan, dan syarat syarat
- e. Pemberian alasan
- f. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan

²⁷ Y. Sri Pudyatmoko, 2009, *Perizinan (Problem dan Upaya Pembenahan)*, Kompas Gramedia, Jakarta, hlm. 21

²⁸ Ridwan HR, 2016, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, Hlm. 209

Sebagai suatu bentuk keputusan, izin tidak berbeda dengan keputusan (*beschikking*) pada umumnya. Dalam hal pembuatan, isi, dan penerbitan izin harus memenuhi syarat-syarat yang berlaku pada pembuatan dan penerbitan keputusan, yakni harus memenuhi syarat formal dan syarat materiil, serta harus memperhatikan asas *contrarius actus* dalam pencabutan.²⁹

Sehubungan dengan itu, salah satu aspek yang paling penting yang perlu diperhatikan terutama dilihat dari segi perkembangan hukum adalah masalah perizinan dalam hak guna air yang memberikan dan melandasi seluruh masalah yang dapat timbul termasuk pertanggungjawaban hukum dari perusahaan.³⁰

Dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Lingkungan Hidup secara umum dimuat ketentuan yang mengharuskan setiap orang yang menjalankan usaha memelihara kelestarian kemampuan lingkungan. Kewajiban ini harus dicantumkan dalam setiap izin yang dikeluarkan instansi (ayat 2). Hal ini berarti setiap izin yang dikeluarkan oleh setiap instansi teknis (pusat maupun di daerah) diharuskan memperhatikan syarat-syarat yang bertalian dengan pelestarian kemampuan lingkungan.³¹

C. Pengawasan

1. Pengertian

²⁹ Ibid hlm. 213

³⁰ Prof. Dr. M. Daud Silalahi, S.H., 2008, Sumber Daya Air dan Lingkungan Hidup di Indonesia, PT. Alumni, Bandung, hlm. 64

³¹ Ibid

Pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya.³²

Pengawasan merupakan bagian dari seluruh kegiatan pemerintahan, justru untuk menjamin tercapainya tujuan kebijaksanaan yang telah digariskan dan sasaran yang telah ditetapkan. Karena itu pengawasan bukan ditujukan untuk mencari-cari kesalahan melainkan untuk memahami apa yang salah demi perbaikan di masa mendatang.³³

Instrument penegakan hukum tata usaha meliputi dua hal, yaitu pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksa kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksa kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.³⁴

Sistem pengawasan yang efektif adalah sarana terbaik untuk membuat segala sesuatunya berjalan dengan baik dalam Administrasi Negara terutama pengawasan preventif. Pengawasan represif hanya berguna bilamana dilakukan secara komprehensif dan

³² Prof. Dr. Mr. S. Prajudi Atmosudirjo, 1994, Hukum Administrasi Negara Cetakan ke 10, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 84

³³ Ir. Sujamto, 1996, Aspek-Aspek Pengawasan Di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 120

³⁴ Ridwan HR, 2016, Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 240

cukup intensif, bilamana laporannya bersifat cukup objektif dan analitis, dan bilamana laporannya disampaikan cukup cepat.³⁵

Lord acton berpendapat bahwa setiap kekuasaan sekecil apapun cenderung untuk disalahgunakan. Oleh sebab itu, dengan adanya keleluasaan bertindak dari administrasi negara yang memasuki semua sektor kehidupan masyarakat, kadang-kadang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat itu sendiri. Maka, wajarlah bila diadakan pengawasan itu terhadap jalannya pemerintahan.³⁶

Program supervisi bukan merupakan tujuan utama dari suatu program kerja pemerintahan, melainkan hanya sebagai salah satu instrument hukum untuk memberikan jaminan pencapaian target dan tujuan penyelenggaraan program kerja pemerintah.³⁷

Dalam kaitan dengan upaya pencegahan timbulnya masalah-masalah lingkungan sebagai bagian dari pengelolaan lingkungan, hukum lingkungan administrasi memiliki fungsi yang amat penting karena salah satu bagian dari hukum lingkungan yang memiliki fungsi preventif dan korektif terhadap kegiatan-kegiatan yang tidak memenuhi ketentuan dan persyaratan pengelolaan lingkungan.³⁸

Fungsi preventif terhadap timbulnya masalah-masalah lingkungan yang bersumber dari kegiatan usahapun diwujudkan dalam bentuk pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang berwenang. Jika

³⁵ Opcit hlm. 84

³⁶ Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 70.

³⁷ Dr. Nuriyanto A. Daim S.H., M.H., 2019, *Hukum Perizinan*, Lakbang Justitia, Jogjakarta, hlm. 246

³⁸ Prof. Dr. Takdir Rahmadi, S.H., LL.M., 2011, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 207

berdasarkan fungsi pengawasan ditemukan pelanggaran ketentuan-ketentuan hukum lingkungan administrasi, pejabat yang berwenang dapat menjatuhkan sanksi hukum administrasi terhadap si pelanggar.³⁹

Untuk menjamin tercapainya tujuan Pengelolaan Sumber Daya Air diselenggarakan kegiatan pengawasan terhadap seluruh proses dan hasil pelaksanaan Pengelolaan Sumber Daya Air pada setiap wilayah sungai. Yang dimaksud dengan kegiatan pengawasan mencakup pengamatan secara cermat atas praktik penyelenggaraan Pengelolaan Sumber Daya Air baik dalam konteks kesesuaiannya dengan rencana pengelolaan yang sudah ditetapkan maupun dalam konteks ketaatannya termasuk tindak lanjutnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁴⁰

2. Jenis-jenis pengawasan

Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dirinci sebagai berikut:

a. Ditinjau dari segi kedudukan badan/organ yang melaksanakan pengawasan:

a) Pengawasan intern

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh satu badan yang secara organisatoris/ structural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri.

³⁹ Ibid hlm. 208

⁴⁰ Dr. Ir. Robert J. Kodatie, M. Eng., Dr. Ir. M. Basoeki, 2005, Kajian Undang-Undang Sumber Daya Air, Penerbit ANDI, Yogyakarta, hlm. 59

b) Pengawasan ekstern

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga secara organisatoris//structural berada di luar pemerintah (dalam arti eksekutif).

b. Ditinjau dari segi waktu pelaksanaannya:

a) Pengawasan preventif/ pengawasan apriori

Yakni pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya keputusan/ketetapan pemerintah. Dalam Undang-undang No. 22/1999, pengawasan apriori tercantum dalam Pasal 112 yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

b) Pengawasan represif/ pengawasan aposteriori

Yakni pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan pemerintah, sehingga bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru. Dalam Undang-undang No. 22/1999, pengawasan represif tercantum dalam Pasal 70.

c. Pengawasan dari segi hukum.

Pengawasan dari segi hukum terhadap perbuatan pemerintah, merupakan perbuatan dari segi rechtmatigheid, jadi bukan hanya wetmatigheid-nya saja.

Pengawasan dari segi hukum merupakan penilaian tentang sah/tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat

hukum. Pengawasan demikian biasanya dilakukan oleh hukum peradilan.⁴¹

3. Kewenangan Pengawasan

Mengikuti pandangan Peter Leyland dan Terry Woods, dalam Safri Nugraha, dkk., yang menyatakan bahwa kewenangan terdiri dari beberapa wewenang, yaitu merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Jadi kewenangan adalah kekuasaan yang berdasarkan hukum, agar tidak timbul kesewenang-wenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum privat.

Pengawasan terhadap pemberian izin merupakan pengendalian untuk mencegah dampak lingkungan yang ditimbulkannya. Pejabat/petugas yang mempunyai kewenangan untuk mengawasi wajib untuk memantau, meminta keterangan, membuat salinan dari dokumen dan atau membuat catatan yang diperlukan, memasuki lokasi (lokasi yang ditunjukkan dalam sk pemberian izin), mengambil contoh, memeriksa peralatan, memeriksa instalasi, dan atau transportasi, serta meminta keterangan dari pihak yang bertanggungjawab atas usaha dan atau kegiatan.⁴² Penanggung

⁴¹ Ibid Diana Halim Koentjoro, hlm. 74.

⁴² Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 456 Tahun 2002 Tentang Pedoman Umum Pengawasan Penataan Lingkungan Hidup Bagi Pejabat Pengawas. Lihat Bagian Pedoman Umum angka III, hlm. 20

jawab usaha wajib memenuhi permintaan petugas pengawas, asal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pasal 2 ayat (1) Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 menyebutkan bahwa pengawasan terdiri dari:

- c. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan/atasan langsung, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah;
- d. Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan

D. Pengelolaan dan pemanfaatan air tanah

1. Pengelolaan air tanah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengelolaan berasal dari kata kelola yang memiliki arti sebagai proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi; proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain; proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.⁴³

Definisi komprehensif tentang pengelolaan lingkungan menurut Magda Lovei dan Charles Weiss: *Environmental Management is a process that entails the recognition of environmental problem; the emergence of public awareness and political commitment to address these problems; formulation of environmental policies; expression of*

⁴³ Kamus Besar Bahasa Indonesia. <https://kbbi.web.id/kelola>, diakses pada 30 Oktober 2020 pukul 05.31

policies in regulation and litigation; and implementation and enforcement of policies (Pengelolaan Lingkungan adalah proses yang memerlukan pengenalan masalah lingkungan; munculnya kesadaran publik dan komitmen politik untuk mengatasi masalah tersebut; perumusan kebijakan lingkungan; ekspresi kebijakan dalam regulasi dan litigasi; dan implementasi dan penegakan kebijakan).⁴⁴

Sistem pengelolaan lingkungan adalah kumpulan atau sistem proses dan praktik yang akan dilakukan oleh organisasi dalam rangka mengurangi dampak lingkungan dan meningkatkan pelaksanaan pengelolaan lingkungan secara efisien.⁴⁵

Air adalah semua air yang terdapat pada, di atas ataupun di bawah permukaan tanah, termasuk dalam pengertian ini air permukaan, air tanah, air hujan, dan air laut yang berada di darat. Air tanah adalah air yang terdapat pada lapisan tanah atau batuan di bawah permukaan tanah.⁴⁶

Air tanah juga dapat diartikan sejumlah air di bawah permukaan bumi yang dapat dikumpulkan dengan sumur-sumur, terowongan atau sistem drainase atau dengan pemompaan. Dapat juga disebut aliran yang secara alami mengalir ke permukaan tanah melalui pancaran atau rembesan (Kodoatie dan Sjarief)⁴⁷.

⁴⁴ Dr. A'an Efendi S.H., M.H., 2018, Hukum Pengelolaan Lingkungan, Indeks, Jakarta, hlm. 25

⁴⁵ Ibid hlm. 27

⁴⁶ Undang-undang No 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air Pasal 1

⁴⁷ Skripsi Asriadi, Pelestarian Air Bawah Tanah di Kota Makassar, Fakultas Teknik, Universitas Muhammadiyah Sorong

Definisi pengelolaan sumber daya air terpadu menurut GWP (*Global Water Partnership*) adalah suatu proses yang mempromosikan koordinasi pengembangan dan pengelolaan air, tanah dan sumber daya terkait dalam rangka tujuan untuk mengoptimalkan resultan ekonomi dan kesejahteraan sosial dalam sikap yang cocok tanpa mengganggu kestabilan dari ekosistem-ekosistem penting.⁴⁸

Adapun definisi pengelolaan air tanah berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Nomor 4 Tahun 2019 Tentang pengelolaan dan Pemanfaatan air tanah menyebutkan bahwa:

“Pengelolaan air tanah adalah upaya merencanakan, melaksanakan, memantau, dan mengevaluasi penyelenggaraan konservasi Air Tanah, pendayagunaan Air Tanah, dan pengendalian daya rusak Air Tanah.”

Pengelolaan air tanah disusun berdasarkan prinsip keterpaduan antara air permukaan dan air tanah dengan mengutamakan penggunaan air permukaan dan prinsip keseimbangan antara konservasi lingkungan dan pendayagunaan air tanah.⁴⁹

Dalam rangka menyusun rencana pengelolaan air tanah, Perangkat Daerah yang membidangi urusan energi dan sumber daya mineral berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat, Perangkat Daerah yang membidangi urusan pengelolaan sumber daya air, dan Perangkat

⁴⁸ Dr. Ir. Robert J. Kodatie, M. Eng., Dr. Ir. M. Basoeki, 2005, Kajian Undang-Undang Sumber Daya Air, Penerbit ANDI, Yogyakarta, hlm. 26

⁴⁹ Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Pemanfaatan dan Pengelolaan Air Tanah pasal 3

Daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan daerah.⁵⁰

Mata rantai pengaturan dalam pengelolaan lingkungan adalah proses pengelolaan yang terdiri atas mata rantai sebagai berikut⁵¹:

- a) Peraturan perundang-undangan
- b) Perizinan
- c) Pelaksanaan atau implementasi
- d) Penegakan hukum

Penyusunan pengelolaan air tanah dilaksanakan melalui tahapan:⁵²

- a. Inventarisasi
- b. Penetapan zona konservasi air tanah
- c. Penyusunan dan penetapan rencana pengelolaan air tanah

2. Pemanfaatan air tanah

Menurut kamus besar bahasa Indonesia. Pemanfaatan adalah upaya mempertahankan sifat bermanfaat yang berkesinambungan.⁵³ Senada dengan itu, Pasal 2 huruf (e) UUPPLH memberikan pengertian mengenai asas manfaat sebagai berikut:

Asas manfaat adalah segala usaha dan/atau kegiatan pembangunan yang dilaksanakan dan disesuaikan dengan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk

⁵⁰ Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Pemanfaatan dan Pengelolaan Air Tanah pasal 7 ayat (1)

⁵¹ Dr. A'an Efendi S.H., M.H., 2018, Hukum Pengelolaan Lingkungan, Indeks, Jakarta, hlm. 28

⁵² Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Pemanfaatan dan Pengelolaan Air Tanah pasal 7 ayat (3)

⁵³ Kamus Besar Bahasa Indonesia. <https://kbbi.web.id/lestari>, diakses pada 30 Oktober 2020 pukul 05.48

meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan harkat manusia selaras dengan lingkungannya.

Adapun definisi pemanfaatan air tanah berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Nomor 4 Tahun 2019 Tentang pengelolaan dan Pemanfaatan air tanah menyebutkan bahwa:

“Pendayagunaan air tanah adalah upaya penatagunaan, penyediaan, penggunaan, pengembangan, dan pengusahaan air tanah secara optimal agar berhasil guna dan berdaya guna.”

Kegiatan pemanfaatan air bawah tanah yang dilakukan oleh masyarakat selain dalam memenuhi kebutuhan akan air bersih, dalam pelaksanaannya air bawah tanah juga menjadi komoditas usaha. Baik sebagai bahan baku primer seperti usaha air minum, maupun sebagai bahan baku sekunder seperti usaha pencucian mobil, laundry, dan lain lain. Kegiatan tersebut akan memberikan dampak terhadap kelestarian air bawah tanah jika tidak adanya pengawasan yang memadai terkait konsumsi air tanah tanpa memperhatikan batasan debit dan potensi air tanah per wilayah, atau dengan kata lain kegiatan terhadap pemanfaatan air bawah tanah perlu dikendalikan.

Dalam pasal 26 ayat (1) Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air menjelaskan tentang penentuan zona pemanfaatan sumber air yang bertujuan untuk mendayagunakan fungsi dan potensi yang terdapat pada sumber air yang bersangkutan secara berkelanjutan

baik untuk kepentingan generasi sekarang maupun yang akan datang. Penetapan zona pemanfaatan sumber daya air dilakukan dengan⁵⁴:

- a. Mengalokasikan zona untuk fungsi lindung dan fungsi budi daya;
- b. Menggunakan dasar hasil penelitian dan pengukuran secara teknis hidrologis;
- c. Memperhatikan ruang sumber air yang dibatasi oleh garis sempadan sumber air;
- d. Memperhatikan kepentingan berbagai jenis pemanfaatan;
- e. Melibatkan peran masyarakat sekitar dan pihak lain yang berkepentingan;
- f. Dan memperhatikan fungsi kawasan.

Dalam pemanfaatan air tanah perlu menggunakan landasan filosofis dalam pandangan esensialisme, dengan konsep "menggunakan air sesuai kebutuhan hidup, dan jangan mengeksploitasi air dengan mengikuti ambisi kepentingan pribadi/kelompok". Walaupun sumberdaya air tanah terlihat berlimpah, maka sebelum dilakukan eksploitasi melampaui kebutuhan dasar, haruslah dilakukan telaah terhadap berbagai aspek seperti batasan kapasitas reservoir air tanah, pemeliharaan kesinambungan pengimbuhan, pemeliharaan pasokan dari air tanah ke perairan (sungai, danau, laut) yang menjamin keberlangsungan siklus hidrologi, dan yang paling penting adalah memperhatikan pemenuhan kebutuhan dasar orang lain dan makhluk hidup lain yang berada di sekitarnya, dan lain sebagainya. Kearifan dalam pemanfaatan air tanah, akan melahirkan keseimbangan

⁵⁴ Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

lingkungan biotik dan abiotik yang baik, sehingga dapat menunjang kelangsungan dan keberlanjutan kehidupan di planet ini.⁵⁵

3. Urgensi Pengelolaan dan Pemanfaatan Air Tanah

Air tanah adalah air yang eksistensinya berada pada lapisan di bawah permukaan tanah. Kedalaman letak air tanah tidak sama pada setiap tempat, karena kedalaman air tanah sangat tergantung pada jenis tanah permukaan dan kedudukan lapisan tanah yang menyimpan air tanah tersebut. Permukaan yang merupakan bagian atas dari tubuh air itu disebut muka air tanah atau permukaan *freatik*. Kedalaman air yang terdapat pada sumur-sumur yang digali merupakan cerminan kedalaman air tanah pada suatu tempat.⁵⁶

Dalam laporan PBB yang berjudul "*Managing Water under Uncertainty and Risk*" berisikan tentang perkembangan air dunia. Dalam laporan tersebut, PBB menjelaskan bahwa kondisi air di bumi ini berada pada ambang kelangkaan. Ketersediaannya tidak dapat mencukupi kebutuhan manusia pada masa yang akan datang. PBB memperkirakan bahwa pada tahun 2050 manusia dan makhluk hidup di muka bumi akan benar-benar mengalami kesulitan air bersih. Hal ini disebabkan perkembangan populasi manusia akan sebanding dengan kebutuhan

⁵⁵ Dr.Ir. H. Darwis, M.Sc., 2018, Pengelolaan Air Tanah, Pena Indis, Yogyakarta, hlm. 153

⁵⁶ Dr.Ir. H. Darwis, M.Sc., 2018, Pengelolaan Air Tanah, Pena Indis, Yogyakarta, hlm. 4

pangan. Sehingga produktivitas hasil pangan terus meningkat yang tentunya membutuhkan lahan dan air yang cukup.⁵⁷

Secara umum perubahan kondisi air tanah sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti: perubahan iklim global, jumlah penduduk dunia yang terus meningkat, pemanfaatan air tanah secara berlebihan dan tata cara pengelolaan air tanah yang kurang tepat. Sehingga sangat diperlukan kesadaran kepada semua kita untuk melakukan upaya konservasi dan pemanfaatan air tanah secara bijak bertanggung jawab.⁵⁸

Sumber daya alam yang ada bukannya tidak terbatas apabila di dalam pengelolaannya tanpa memperhatikan nilai-nilai pelestarian maupun keseimbangan ekosistemnya. Tidak mustahil kerusakan dan kepunahan akan terjadi.⁵⁹

Dewasa ini masalah sumber daya air telah menjadi masalah yang cukup pelik. Setiap terjadi pertumbuhan penduduk selalu menuntut pertumbuhan faktor-faktor persediaan kebutuhan (*supply*). Karenanya, pertumbuhan penduduk yang kian pesat, akan pula diikuti dengan pengurasan kemampuan-kemampuan alam.⁶⁰

Pembentukan air tanah mengikuti siklus peredaran air yang ada di bumi yang dikenal dengan istilah siklus hidrologi yang mengalami

⁵⁷ Zulfakriza Z., *Air Tanah Diambang Kepunahan, Mungkinkah?*, 27 Maret 2017, diakses dari <https://www.kompasiana.com/zulfakriza/58d8ecbeba93736c7dc2adb2/air-tanah-di-ambang-kepunahan-mungkinkah?page=all>, pada tanggal 24 November 2020, jam 11.43.

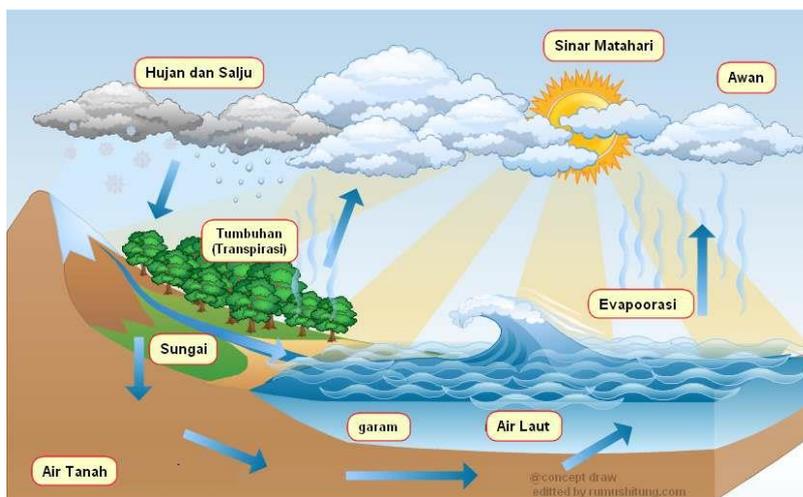
⁵⁸ ibid

⁵⁹ P. Joko Subagyo, SH., 2002, *Hukum Lingkungan (Masalah dan Penanggulangannya)*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 5

⁶⁰ Nommy H.T. Siahaan, 1982, *Peranan Hukum Agraria Dalam Situasi Kepadatan Penduduk*, Hukum dan Pembangunan No.3.

perpindahan tempat secara berurutan secara terus menerus. Akan tetapi proses tersimpannya air tanah dalam cekungan air tanah membutuhkan waktu puluhan bahkan ratusan tahun.⁶¹

Dasar-dasar hidrologi yang menguraikan tentang siklus hidrologi, bahwa volume air di planet bumi cenderung tetap, yang terjadi hanya berupa sirkulasi eksistensi air dari air permukaan yang menguap dan berkondensasi menjadi air meteorit, lalu turun menjadi hujan yang sebagian kembali menjadi air permukaan dan sebagian berinfiltrasi menjadi air tanah yang pada akhirnya muncul menjadi air permukaan di sungai, danau, dan di laut, untuk kemudian berproses lagi menjadi uap dan air meteorit, dan seterusnya.



Sumber: Google images "Siklus Hidrologi"

Namun proses pembentukan air tanah melalui proses infiltrasi dipengaruhi oleh berbagai variabel, sehingga semakin jelas bahwa gambaran penyebab krisis air adalah pergeseran keseimbangan dari

⁶¹ Zulfakriza Z., *Air Tanah Diambang Kepunahan, Mungkinkah?*, 27 Maret 2017, diakses dari <https://www.kompasiana.com/zulfakriza/58d8ecbeba93736c7dc2adb2/air-tanah-di-ambang-kepunahan-mungkinkah?page=all>, pada tanggal 24 November 2020, jam 11.43

eksistensi air dalam siklus hidrologi. Fenomena alam dan gaya hidup masyarakat modern sekarang ini perlu dipahami, agar menimbulkan kesadaran untuk membuat semua masyarakat berpartisipasi dalam mengelola (menggunakan dan memelihara) air tanah secara arif dan bijaksana, dengan suatu budaya bersahabat dengan lingkungan, yang dikenal dengan istilah *ecofriendly*.⁶²

Kondisi perubahan iklim global yang terjadi hari ini menjadikan suhu semakin panas dan rendahnya curah hujan. Untuk memenuhi kebutuhan air lahan pertanian, dibutuhkan irigasi dan terkadang beberapa tempat melakukan pengambilan air tanah. Oleh karena itu, rasanya tidak salah jika PBB memperkirakan bahwa kebutuhan air akan meningkat hingga 19% pada tahun 2050 mendatang. Padahal, cadangan air tanah yang tersisa saat ini hanya sekitar 30% saja.⁶³

Dinamika perkembangan dan perubahan berbagai aspek baik nasional maupun global menyebabkan sumber daya air saat ini mengalami masalah dan krisis yang cukup serius. Persoalan sumber daya air yang perlu segera ditangani adalah menyangkut ketersediaan air dan kebutuhan. Dengan alih fungsi lahan yang pesat dan perusakan lingkungan maka terjadi degradasi lingkungan yang pada hakikatnya juga mempengaruhi kuantitas dan kualitas sumber daya air. Di lain pihak, akibat

⁶² Dr.Ir. H. Darwis, M.Sc., 2018, Pengelolaan Air Tanah, Pena Indis, Yogyakarta, hlm. v

⁶³ Zulfakriza Z., *Air Tanah Diambang Kepunahan, Mungkinkah?*, 27 Maret 2017, diakses dari <https://www.kompasiana.com/zulfakriza/58d8ecbeba93736c7dc2adb2/air-tanah-di-ambang-kepunahan-mungkinkah?page=all>, pada tanggal 24 November 2020, jam 11.43

dari perkembangan penduduk dan pertumbuhan ekonomi yang semakin meningkat maka terjadi peningkatan kebutuhan akan sumber daya air.⁶⁴

⁶⁴ Dr. Ir. Robert J. Kodatie, M. Eng., Dr. Ir. M. Basoeki, 2005, Kajian Undang-Undang Sumber Daya Air, Penerbit ANDI, Yogyakarta, hlm. 15