

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN AIR BAWAH TANAH DI KOTA PEKANBARU TAHUN 2012-2014

**RIKI SYAPUTRA**

Email : Rikisyahputra508@yahoo.co.id

Pembimbing : Drs. H. Muhammad Ridwan

Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Riau

Program Studi Ilmu Pemerintahan Fisip Universitas Riau

Kampus Bina Widya Jl. H.R. Soebrantas Km. 12,5 Simp. Baru Pekanbaru 28293 -

Telp/Fax. 0761 – 63277

## **Abstract**

*This study aims to identify and analyze the management of underground water in the city pekanbaru. persoalan arising in practice on pnelolaan underground water in the city of pekanbaru is licensing only partisan (not exhaustive) without control is also a real phenomenon discovered, almost all objects both individual and corporate policies almost no reported utilization of the amount of underground water to pemerintah.kondisi is caused also by weak supervision by pemerintah.pengelolaan underground water in more development leads to good commercial activity undertaken individuals and business entities .sehingga authors formulate this research is how the implementation of an underground water management policy in the city of pekanbaru in 2012-2014? What are the factors that affect the implementation of an underground water management policy in the city of pekanbaru in 2012-2014?.This type of research used in this research is kualitatif.lokasi this research is in the head office handsome, bukit raya subdistrict office and department of spatial planning and building in the city pekanbaru.dalam collect data sampling.purposive researchers used a technique purposive sampling is a sampling technique source data with particular consideration, for example, the person considered most knowledgeable about what is expected, so it will be easier for researchers to explore objects and social situation in teliti.untuk get the data in this study, the authors used data of observation, interviews, and documentation. Theory of policy implementation is a theoretical foundation in this study using a model of policy implementation grindle namely the emphasis on content and context aspects linkunganya. Based on the results of the study the factors that influence the implementation of an underground water management policy in the city of pekanbaru is the contents of the policy aspect is the interest affected by the policy, administration and eliminate motivation semakinmempersempit initial formation of the desired degree perda.akibatnya not optimal because the provincial government does not expressly and do not have the ability to manage up to his level terendah.serta eroded by the municipal government program policies more emphasis on it because the levy as well as information and clarity regarding the management of the policy are not detailed by a user pelaksanaannya.dari environmental context, which is a factor influencing the policy of regulation power and administrative factors.*

*Keywords; management, policy, water resources, conservation*

## 1. Pendahuluan

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 tentang Air tanah, di sebutkan bahwa setiap hak guna pengelolaan air tanah harus memiliki izin, menerapkan perizinan dalam penggunaan air tanah. Pengelolaan air tanah tentu harus mendapat perhatian serius mengingat fungsi air tanah yang cukup serius dalam menjaga sirkulasi air dan ekosistem.

Menghadapi persoalan itu, Pemerintah Kota Pekanbaru bahkan jauh sebelum PP itu diterbitkan telah mengeluarkan Perda No. 4 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah (ABT). Dalam Perda itu telah di atur dengan tegas bahwa air bawah tanah termasuk unsur penting dalam menunjang kegiatan pembangunan dan pemenuhan kebutuhan hidup yang ketersediaannya sangat terbatas yang dalam pemanfaatannya dapat menimbulkan dampak negatif sangat luas.

Adapun maksud dan tujuan pengelolaan Air Bawah Tanah sebagaimana merujuk pada Perda itu yang tertuang dalam pasal 2 dikatakan bahwa;

- (1) Pengaturan air bawah tanah dimaksudkan untuk memelihara kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup sebagai akibat pengambilan air bawah tanah.
- (2) Pengaturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini bertujuan agar keberadaan air bawah tanah sebagai sumber daya air, tetap dapat mendukung dan mengantisipasi tuntutan perkembangan pembangunan yang berkelanjutan serta berpihak kepada kepentingan rakyat.

Pada BAB VII tentang Perizinan Bagian Kesatu Izin dan Jenis Izin Pengelolaan Air Bawah Tanah, Pasal 9 bahwa;

- (1) Setiap Badan atau perorangan yang melakukan eksplorasi, pengeboran, pengambilan air tanah atau pemanfaatannya, untuk berbagai keperluan hanya dapat dilaksanakan setelah mendapat izin.
- (2) Perusahaan Industri yang berada dikawasan Industri, dilarang melakukan kegiatan eksplorasi, pengeboran, pengambilan air bawah tanah selama kebutuhan air bersih untuk kegiatan Industri dapat disuplai dari air permukaan.
- (3) Izin Pengeboran, pengambilan air bawah tanah atau pemanfaatannya untuk satuan cekungan air tanah yang lintas wilayah Kabupaten / Kota baik izin baru maupun daftar ulang harus terlebih dahulu mendapatkan persyaratan Teknis dari Gubernur.
- (4) Pengeboran dan Pengambilan air bawah tanah yang tidak memerlukan izin adalah:
  - a. Keperluan air minum dan rumah tangga dengan jumlah maksimum 100 (seratus) meter Kubik perbulan dan tidak dipergunakan untuk tujuan komersial;
  - b. Keperluan peribadatan, penanggulangan kebakaran dan keperluan penelitian yang tidak menimbulkan kerusakan atas sumber air bawah tanah dan lingkungan;
  - c. Keperluan pembuatan Sumur Imbuan

Persoalan yang muncul dalam praktiknya adalah pemberian izin pengelolaan air bawah tanah hanya

bersifat partisan (tidak menyeluruh). Perizinan hanya berlaku bagi pelaku usaha yang memanfaatkan air bawah tanah sebagai bahan baku itupun jika dimungkinkan dilakukan pengawasan apakah benar pelaku usaha berlaku jujur memanfaatkan air seperti yang terjadi pada salah satu perusahaan swasta yang bergerak dalam usaha air minum kemasan yang diduga memanfaatkan air bawah tanah tanpa izin dari Pemerintah Kota Pekanbaru (riaupos.com).

Selain perizinan bagi pelaku usaha skala besar, sifat partisan dalam perizinan ini juga berlaku bagi usaha skala kecil seperti usaha air minum rumahan (depot air minum). Jika dikaitkan dengan bunyi pasal di atas, seharusnya setiap badan maupun perorangan yang memanfaatkan air bawah tanah untuk keperluan usaha maupun pribadinya diwajibkan mengurus perizinan pengambilan air bawah tanah, akan tetapi yang terjadi justru pengambilan air bawah tanah (sumur bor maupun sumur galian) tanpa melalui izin dari instansi yang terkait.

Selain masalah perizinan, pemanfaatan air bawah tanah tanpa kontrol juga menjadi fenomena yang nyata ditemukan. Hampir semua objek kebijakan baik badan maupun perorangan hampir tidak ada yang melaporkan pemanfaatan jumlah air bawah tanah kepada pemerintah. Kondisi ini juga disebabkan oleh lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap pemanfaatan air bawah tanah oleh badan maupun perorangan.

Persoalan selanjutnya muncul ketika Pemerintah Provinsi Riau pada tahun 2006 juga menerbitkan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2006

Tentang Pengelolaan Air Tanah dan Air Permukaan. Substansi dari Perda itu hampir sama dengan Perda No. 4 Tahun 2004 yang diterbitkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru. Memang jika merujuk pada mekanisme perundang-undangan, keberadaan Perda No. 4 Tahun 2004 batal demi hukum dengan terbitnya Peraturan Daerah Provinsi. Akan tetapi dengan munculnya kebijakan yang objek dan sasarannya sama menimbulkan ambiguitas terhadap pelaksanaan kebijakan itu sendiri, sehingga kebijakan itu tidak berjalan dengan optimal.

Pengelolaan air bawah tanah dalam perkembangannya lebih mengarah pada kegiatan komersial yang dilakukan oleh perorangan maupun badan usaha. Oleh sebab itu, Pemerintah Kota Pekanbaru pada tahun 2011 bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Daerah Kota Pekanbaru mengesahkan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor. 2 Tahun 2011 Tentang Pajak Air Tanah yang substansi dari Peraturan Daerah itu adalah pada pemungutan pajak daerah, bukan pada pengelolaan air bawah tanah.

Inkonsistensi pemerintah dalam menerbitkan aturan tentu menimbulkan persoalan baik secara teknis pelaksanaan maupun pada objek kebijakan. Lahirnya Perda No. 4 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah dapat dikatakan batal demi hukum dengan lahirnya Perda Provinsi Riau No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Air Tanah dan Air Permukaan, selanjutnya muncul kerancuan pelaksanaan kebijakan ketika Pemerintah Kota Pekanbaru pada tahun 2011 menerbitkan Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2011 tentang Pajak Air Tanah yang objek dan sasaran dari

kebijakan itu juga hampir sama dengan Perda Provinsi Riau No. 6 Tahun 2006.

Air bawah tanah seyogyanya dikelola dengan mengedepankan kaedah-kaedah lingkungan sehingga menjamin kesinambungan air bawah tanah itu sendiri. Kaedah lingkungan itu menyangkut kemanfaatan, kelestarian dan konservasi. Terkait dengan kondisi di atas, dapat diidentifikasi fenomena-fenomena yang menjadi alasan dilakukannya studi ini, yaitu;

1. Belum jelasnya kewenangan pengelolaan air bawah tanah, apakah di tingkat provinsi atau di tingkat kota karena masing-masing tingkatan pemerintah sama-sama memiliki Peraturan Daerah yang objeknya bersamaan.
2. Pengelolaan Air Bawah Tanah dalam praktiknya lebih mengarah pada kegiatan komersialisasi dari pada pengaturan.
3. Belum ada kejelasan bentuk pengelolaan Air Bawah Tanah yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru.
4. Belum adanya pengawasan dan sanksi tegas yang diberikan kepada objek kebijakan yang melanggar pemanfaatan Air Bawah Tanah.
5. Terjadinya perubahan fungsi air bawah tanah dari barang bebas menjadi barang ekonomis dan strategis. Kejadian ini menyebabkan berlombanya masyarakat mencari keuntungan dari air bawah tanah;
6. Meningkatnya kebutuhan air bersih untuk keperluan sehari-hari yang mengandalkan pada air bawah tanah. Hal ini menyebabkan terjadinya

eksploitasi besar-besaran pengambilan air bawah tanah sehingga sulit dikendalikan;

7. Merosotnya lingkungan di daerah resapan air (Kecamatan Tampan termasuk daerah resapan air di Kota Pekanbaru), keadaan ini menyebabkan makin berkurangnya sumber air tanah yang berasal dari resapan air permukaan/ air hujan;
8. Kebijakan pengelolaan air bawah tanah masih berorientasi pemanfaatan dan kurang memperhatikan upaya konservasinya;
9. Orientasi pemanfaatan air tanah sebagai sumber PAD;
10. Masih terjadinya tarik menarik kewenangan antar pengelola air bawah tanah (antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota)

## **2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka pertanyaan dalam penelitian ini adalah;

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan pengelolaan air tanah di Kota Pekanbaru Tahun 2012-2014?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengelolaan air tanah di Kota Pekanbaru Tahun 2012-2014?

## **3. Tujuan dan Kegunaan**

### **3.1. Tujuan**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk;

1. Mengetahui implementasi kebijakan pengelolaan Air Tanah di Kota Pekanbaru.
2. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengelolaan Air Tanah di Kota Pekanbaru.

### **3.2. Kegunaan**

Adapun kegunaan penelitian ini diharapkan berkontribusi untuk;

1. Hal praktis, yaitu informasi dan bahan acuan bagi pengampu kebijakan terkait khususnya mengenai pengelolaan Air Tanah.
2. Hal akademis, yaitu sebagai referensi ilmiah dan pengembangan kerangka pemikiran khususnya di Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Riau.

#### 4. Tinjauan Pustaka

##### 4.1. Studi Pendahuluan

Berikut kumpulan studi-studi terdahulu sebagai rujukan dalam studi mengenai Implementasi Kebijakan Pengelolaan Air Bawah Tanah di Kota Pekanbaru ini.

1. Studi Nina Angelia, FISIP UI 2008 mengenai Implementasi Koordinasi Pemungutan Pajak Air bawah Tanah di Propinsi Riau. Dalam studinya, Nina Angelia lebih melihat persoalan koordinasi sebagai fokus analisisnya. Selain itu, Nina Angelia juga lebih menitik beratkan pada aspek pemungutan pajak.
2. Studi NA Dwi Putri, Jurnal UMRAH mengenai Kebijakan Pemerintah Dalam Pengendalian Pencemaran Air Sungai Siak (Studi Pada Daerah Aliran Sungai Siak Bagian Hilir), studi ini fokus pada pengendalian pencemaran yang ditinjau dari aspek kebijakan (formulasi).
3. Studi Subastaryo, UNDIP mengenai Model Pengelolaan Air Bawah Pada Daerah Resapan di Cekungan Semarang. Dalam studinya Subastaryo lebih

menitikberatkan pada aspek model pengelolaan air bawah tanah dari sisi teknik dan perencanaan bukan dari aspek kebijakan.

4. Studi Ikhsan Dwi Putra, IP-FISIP Universitas Riau mengenai Pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) Bidang Pajak Terhadap Pemungutan Pajak Air Bawah Tanah dan Air Permukaan Pada Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Riau Tahun 2010, studi ini memfokus bahasan dan kajian pada aspek kinerja organisasi bukan aspek policy. Memang secara regulasi/ payung hukum ada kemiripan namun jelas berbeda baik fokus maupun lokus dengan studi yang akan dilaksanakan ini.

##### 4.2. Kerangka Teori

Dalam merumuskan suatu kebijakan diperlukan adanya model kebijakan sebagai suatu patokan dalam menyusun suatu kebijakan, adapun model yang dipakai adalah model Merilee S. Grindle (1980). Model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut (Wibawa, 1994: 22).

Isi kebijakan mencakup:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
3. Derajat perubahan yang diinginkan.
4. Kedudukan Pembuat kebijakan.
5. (siapa) pelaksana program.

6. Sumber daya yang dikerjakan. Sementara itu konteks implementasinya adalah:
1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.
  2. Karakteristik lembaga dan penguasa.
  3. Kepatuhan dan daya tanggap.

### 5. Definisi Konsep

Agar tidak timbul salah pengertian tentang judul penelitian ini, maka penulis memberikan batasan-batasan tentang judul dimaksud yakni sebagai berikut:

1. **Kebijakan** ialah suatu tindakan yang mengarah pada keputusan menentukan tujuan tertentu yang dilakukan oleh seorang aktor (pemimpin) atau beberapa aktor (para pemimpin) berkenaan dengan suatu masalah. Pengambilan keputusan dapat diartikan sebagai pemilihan alternatif terbaik dari beberapa pilihan alternatif yang tersedia.
2. **Pelaksanaan** ialah proses dan cara melaksanakan, melaksanakan yaitu melakukan, menjalankan, mengerjakan sesuatu.
5. **Sumberdaya air** adalah air, sumber air, dan daya air yang terkandung didalamnya.
6. **Pengelolaan Air Tanah** adalah segala usaha yang mencakup inventarisasi, pengaturan pemanfaatan, perizinan, pembinaan, pengendalian dan pengawasan serta konservasi air bawah tanah.
7. **Pengambilan Air Bawah Tanah** adalah setiap kegiatan pengambilan air bawah tanah yang dilakukan dengan cara penggalian, pengeboran atau dengan cara membuat bangunan penurap lainnya untuk

dimanfaatkan airnya dan atau tujuan lain;

8. **Inventarisasi Air Tanah** adalah kegiatan memetakan, menyelidiki, meneliti, mengeksplorasi, mengevaluasi, menghimpun dan mengelola data air bawah tanah;
9. **Konservasi Air Bawah tanah** adalah pengelolaan air bawah tanah untuk menjamin pemanfaatannya secara bijaksana dan menjamin kesinambungan ketersediaannya dengan tetap memelihara serta meningkatkan mutunya;

### 6. Metode Penelitian

Untuk melihat, mengetahui serta melukiskan keadaan yang sebenarnya secara rinci dan aktual dengan melihat masalah dan tujuan penelitian seperti yang telah disampaikan sebelumnya, maka metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini jelas mengarah pada penggunaan metode penelitian kualitatif. Metode yang dapat diartikan sebagai proses pemecahan masalah yang diselidiki dengan melukiskan keadaan subyek dan obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau bagaimana adanya (Nawawi, 1990).

#### 6.1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Pekanbaru dengan lokus penelitian di Kecamatan Tampan dan Kecamatan Bukit Raya. Adapun alasan pemilihan lokasi penelitian adalah karena ketersediaan data yang diperlukan, keterjangkauan tenaga, biaya dan waktu penelitian.

#### 6.2. Informan Penelitian

*Informan* penelitian ini dipilih secara *purposive* berdasarkan karakteristik atau ciri-ciri tertentu berdasarkan kebutuhan penelitian.

Pemilihan *informan* secara *purposive* ini dimaksudkan agar informan yang dipilih itu dapat memahami dan menjelaskan serta memberi informasi secara akurat terhadap permasalahan dalam penelitian ini. Alasan pemilihan informan secara *purposive* ini adalah karena teknik *purposive* yang paling memungkinkan digunakan pada studi-studi kualitatif.

### 6.3. Jenis dan Sumber Data

1. Data Primer, adalah data diperoleh secara langsung dari responden melalui wawancara terbuka dengan informan penelitian. Data ini berupa kutipan wawancara langsung dan hasil pengamatan yang dilakukan selama penelitian berlangsung.
2. Data Sekunder, adalah data yang diperoleh melalui buku-buku, catatan arsip, dokumen-dokumen segala bentuk informasi yang bersifat menunjang penelitian. Data ini berupa informasi sekunder seperti data jumlah perizinan Air Tanah, laporan pelaksanaan Perda dan data dokumenter lainnya.

### 6.4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang perlu diperlukan, maka teknik pengumpulan data yang dipakai adalah:

1. Wawancara, yaitu menyusun daftar pertanyaan terbuka untuk dijawab oleh informan penelitian.
2. Dokumentasi, yaitu menelusuri data-data dokumenter yang berkaitan dengan pelaksanaan Perda seperti menelusuri arsip-arsip dan laporan kegiatan lainnya.

### 1.6.5. Teknik Analisis Data

Setelah data dan bahan yang dibutuhkan terkumpul, peneliti memilah dan mengelompokkan data

menurut jenisnya, kemudian baru diolah dengan menggunakan metode deskriptif, yaitu suatu analisa yang berusaha memberikan gambaran secara rinci berdasarkan kenyataan yang ditemui di lapangan.

## 7. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 7.1. Deskripsi Umum Kota Pekanbaru

Kota Pekanbaru yang merupakan ibukota Propinsi Riau ini memiliki Luas Wilayah 632,26 Km<sup>2</sup> dan berdasarkan letak geografisnya, Kota Pekanbaru berada pada posisi 101° 14' - 101° 34' Bujur Timur dan 0° 25' - 0° 45' Lintang Utara dengan ketinggian sekitar 5 - 11 Meter dari permukaan laut. Kota ini termasuk beriklim tropis dengan suhu udara maksimum berkisar antara 34.1 °C hingga 35.6 °C, dan suhu minimum antara 20.2 °C hingga 23.0 °C. Daerah kota Pekanbaru yang memiliki ketinggian antara 1 sampai 20 meter dengan curah hujan dalam klasifikasi sedang, yaitu antara 100 - 200 per bulan.

Secara geomorfologis, Kota Pekanbaru keadaannya relatif merupakan daerah yang datar dengan struktur tanah pada umumnya terdiri dari jenis alluvial bercampur pasir, pada beberapa bagian disebelah utara dan barat terdiri dari jenis tanah organosol dan gambut yang merupakan rawa-rawa bersifat asam, sangat krosif untuk besi.

Sebelum tahun 1960 Pekanbaru hanyalah kota dengan luas 16 km<sup>2</sup> yang kemudian bertambah menjadi 62.96 km<sup>2</sup> dengan 2 kecamatan yaitu kecamatan Senapelan dan kecamatan Limapuluh. Selanjutnya tahun 1965 menjadi 6 kecamatan, tahun 1987 menjadi 8 kecamatan dengan luas wilayah administrasi bertambah

menjadi 446,50 km<sup>2</sup> dan setelah pematokan ulang menjadi luas sekarang ini. Kemudian pada tahun 2003 jumlah kecamatan dimekarkan menjadi 12 kecamatan. Secara geografis Kota Pekanbaru berbatasan dengan:

- Sebelah Utara : Kabupaten Kampar dan Kabupaten Siak
- Sebelah Selatan : Kabupaten Kampar dan Kabupaten Pelalawan
- Sebelah Barat : Kabupaten Kampar
- Sebelah Timur : Kabupaten Siak dan Kabupaten Pelalawan

Penduduk yang menempati wilayah Kota Pekanbaru sebenarnya bukan hanya terbatas pada mereka yang berasal dari wilayah Pekanbaru saja. Lebih dari itu, beragam latar belakang dan corak penduduk telah menempati kawasan Kota Pekanbaru. Dari data statistik dapat diketahui bahwa jumlah penduduk Kota Pekanbaru berjumlah 937.939 jiwa. Dimana Kecamatan Tampan merupakan jumlah penduduk terbanyak yang berjumlah 179.470 jiwa dan Kecamatan Sail merupakan jumlah penduduk paling sedikit yang berjumlah 21.796 jiwa.

## **7.2. Deskripsi Umum Kecamatan Tampan**

Kecamatan Tampan adalah salah satu kecamatan yang terdapat di Kota Pekanbaru, di samping 14 kecamatan lainnya yang ada di wilayah kota Pekanbaru. Kecamatan Tampan pada mulanya terbentuk pada tahun 1987 pada masa pemerintahan Orde Baru. Terbentuknya Kecamatan Tampan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1987 tentang perubahan batas wilayah antara

Daerah Tingkat II Kampar dengan wilayah Kotamadya Tingkat II Pekanbaru.

Selanjutnya sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangan yang terjadi di wilayah Kota Pekanbaru yang begitu pesat, maka Kecamatan Tampan dimekarkan menjadi 2 kecamatan yaitu Kecamatan Tampan sebagai kecamatan induk dan Kecamatan Payung Sekaki sebagai kecamatan pemekaran. Di mana pemekaran Kecamatan Tampan tersebut berdasarkan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2003 tentang pemekaran wilayah kecamatan.

Sehubungan dengan itu, dari segi letak wilayah terjadi pula perubahan-perubahan batas wilayah Kecamatan Tampan setelah dimekarkan hingga pada saat ini adalah sebagai berikut:

- Sebelah utara : Berbatasan dengan Kecamatan Payung Sekaki
- Sebelah selatan : Berbatasan dengan Kecamatan Siak Hulu, Kabupaten Kampar
- Sebelah Barat : berbatasan dengan Kecamatan Tambang, Kabupaten Kampar
- Sebelah Timur : berbatasan dengan Kecamatan Marpoyan Damai.

Adapun luas wilayah Kecamatan Tampan hasil dari pemekaran tersebut lebih kurang seluas 6.759,54 KM<sup>2</sup> yang terbagi ke dalam 4 wilayah Kelurahan. Untuk lebih jelasnya dapat di lihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel**  
**Jumlah Luas Wilayah**  
**Kelurahan di Kecamatan**  
**Tampan**

| No | Kelurahan       | Luas (KM2) |
|----|-----------------|------------|
| 1  | Sidomulyo Barat | 1.379,60   |
| 2  | Simpang Baru    | 2.378,88   |
| 3  | Tuah Karya      | 1.288,56   |
| 4  | Delima          | 1.532,50   |

Sumber: Kantor Camat  
Tampan 2013

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, bahwa secara keseluruhan luas wilayah Kecamatan Tampam hasil pemekaran berdasarkan Perda Kota Pekanbaru No.3 Tahun 2003 Tentang pemekaran wilayah adalah seluas lebih kurang 6.759,54 km<sup>2</sup> yang terbagi kedalam 4 kelurahan yaitu;

- Kelurahan Sidomulyo Barat  
Kelurahan Sidomulyo Barat merupakan wilayah pemekaran dari Kelurahan Sidomulyo yang terbagi ke dalam 2 kelurahan yaitu Kelurahan Sidomulyo Timur yang sekarang termasuk ke dalam wilayah Kecamatan Marpoyan Damai.
- Kelurahan Simpang Baru  
Kelurahan Simpang Baru ini dahulu adalah desa Simpang Baru dan berubah status menjadi wilayah Kelurahan seiring terbentuknya Kecamatan Tampam.
- Kelurahan Buah karya  
Kelurahan Buah Karya merupakan Kelurahan baru yang dibentuk seiring dengan pemekaran wilayah Kecamatan Tampam kota Pekanbaru dan wilayah Buah Karya adalah sebagian wilayah Kelurahan Simpang Baru.
- Kelurahan Delima

Kelurahan Delima merupakan wilayah kelurahan baru seiring terbentuknya Kecamatan Tampam. Wilayah Kelurahan Delima ini sebagian adalah wilayah Kelurahan Sidomulyo Barat dahulu.

### 7.3. Deskripsi Kecamatan Bukit Raya

Kecamatan Bukit Raya secara administratif merupakan salah satu diantara 12 kecamatan yang masuk dalam wilayah hukum Kota Pekanbaru. Sejak diberlakukannya Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 04 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pembentukan Kecamatan, maka dilakukan pemekaran wilayah Kota Pekanbaru dari 8 Kecamatan menjadi 12 Kecamatan dan terdiri dari 58 desa atau kelurahan didalamnya. Hal ini adalah perwujudan dari semangat otonomi yang dimaksudkan untuk memudahkan pelayanan masyarakat dalam berbagai kepentingan administrasi yang dibutuhkan.

Ditinjau dari sudut geografisnya, kecamatan Bukit Raya terletak pada 0°0.17' – 0°0.41' Lintang Utara dan 101°0.32' – 101°0.49' Bujur Timur. Kecamatan Bukit Raya memiliki iklim tropis dengan suhu berkisar antara 30,5° C sampai 33°C dan terdiri dari dua musim yaitu musim kemarau dan musim hujan. Sedangkan topografi daerah adalah landai dan bagian utara nya datar dan bergelombang. Adapun batas – batas wilayah kecamatan Bukit Raya adalah sebagai berikut :

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Sail.
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar.

- Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Tampan dan Sukajadi.
- Sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Pangkalan Kerinci.

Luas wilayah Kecamatan Bukit Raya yang terdiri dari 4 desa/kelurahan adalah 20.257 Km Persegi. Lebih jelasnya luas wilayah per kelurahan yang ada di kecamatan Bukit Raya, dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel**  
**Keadaan Luas Wilayah**  
**Kecamatan Bukit Raya**

| No. | Desa/Kelurahan    | Luas Wilayah (Km <sup>2</sup> ) |
|-----|-------------------|---------------------------------|
| 1.  | Simpang Tiga      | 11.000                          |
| 2.  | Tangerang Selatan | 2.307                           |
| 3.  | Tangerang Utara   | 4.350                           |
| 4.  | Tangerang Labuai  | 2.600                           |
|     | <b>Jumlah</b>     | <b>20.257</b>                   |

Sumber : Kantor Kecamatan Bukit Raya, Tahun 2013.

Tabel di atas menunjukkan luas wilayah Kecamatan Bukit Raya adalah 20.257 Km<sup>2</sup> yang terdiri dari 4 desa/kelurahan. Dengan desa/kelurahan yang terluas wilayahnya adalah kelurahan Simpang Tiga yang merupakan ibukota kecamatan Bukit Raya dengan persentase sebanyak 54,30 % dari luas wilayah kecamatan secara keseluruhan. Sedangkan desa/kelurahan terkecil adalah Kelurahan Tangerang Selatan yang hanya 11,39 % dari luas wilayah kecamatan secara keseluruhan atau hanya 2.307 Km<sup>2</sup>.

#### **Tinjauan Demografis Kecamatan Bukit Raya**

Tinjauan demografis dimaksudkan untuk menggambarkan keadaan penduduk yang mendiami kecamatan Bukit Raya dilihat dari komposisi penduduk, jenis kelamin, pendidikan, mata pencaharian, dan kehidupan

sosial kemasyarakatan lainnya. Hal ini tidak dapat ditinggalkan begitu saja, karena penduduk merupakan unsur terpenting di tengah proses pembangunan yang berlangsung. Adapun jumlah penduduk Kecamatan Bukit Raya yang tercatat sampai Oktober 2012 adalah 79.220 Jiwa dengan 23.137 KK yang terdiri dari 40.844 Jiwa penduduk laki-laki dan 38.376 Jiwa penduduk perempuan.

#### **7.4. Implementasi Kebijakan Pengelolaan Air Tanah di Kota Pekanbaru Tahun 2012-2014**

Model implementasi dari Grindle lebih menekankan pada makna implementasi kebijakan sebagai proses administrasi dan politik, yaitu lebih memperhitungkan realita-realita kekuasaan atas kelompok yang dominan dan berpengaruh. Implementasi kebijakan menurut Grindle bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, implementasi kebijakan juga menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan. Keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan (yaitu kemampuan kebijakan tersebut untuk diimplementasikan).

Hal penting yang perlu diperhatikan dalam implementasi kebijakan publik yaitu;

1. Perilaku dari lembaga-lembaga administrasi atau badan-badan yang bertanggungjawab atas suatu program berikut pelaksanaannya terhadap kelompok-kelompok sasaran.

2. Berbagai jaringan kekuatan politik, sosial dan ekonomi yang langsung berpengaruh terhadap perilaku berbagai pihak yang terlibat dalam program.
3. Dampak (yang diharapkan ataupun yang tidak diharapkan) terhadap program berikut.

Jadi implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dasar, misalnya dalam bentuk undang-undang (*articulation*), namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Implementasi menjadi penting karena kebijakan publik itu pada dasarnya dirumuskan/dinyatakan secara garis besar saja yang berisi tujuan/ sasaran dan saran pencapaiannya. Kebijakan tanpa implementasi hanyalah berupa tumpukan berkas dan arsip yang tidak berguna.

#### **A. Konteks Isi Implementasi Kebijakan Pengelolaan Air Bawah Tanah di Kota Pekanbaru**

Pemerintah Kota Pekanbaru dalam upaya mengendalikan eksploitasi air tanah memang telah menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah yang kemudian Perda itu batal demi hukum seiring terbitnya Perda Provinsi Riau Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Air Tanah dan Air Permukaan. Namun demikian, Pemerintah Kota Pekanbaru tetap bertanggungjawab melakukan konservasi sumberdaya air sesuai petunjuk pelaksana dari Perda tersebut dan pelaksanaan undang-undang sumber daya air.

Guna mewujudkan kebijakan pengelolaan air tanah harus

dilakukan pengaturan pengelolaan air tanah yang meliputi;

- a. Wilayah pengelolaan air tanah

Pengelolaan air tanah dilaksanakan di dalam cekungan air tanah secara utuh mulai dari daerah imbuhan (*recharge area*) sampai daerah lepasan (*discharge area*). Wilayah cekungan air tanah bisa terdiri dari satu atau lebih cekungan air tanah. Wilayah cekungan air tanah tidak selalu sama dengan batas administrasi, bisa lintas kabupaten/kota, lintas provinsi atau lintas negara. Pengelolaan air tanah tidak bisa dilakukan berdasarkan batas administrasi, bagi wilayah cekungan air tanah lintas administrasi dilakukan dengan cara pengelolaan air tanah lintas kabupaten/kota dan seterusnya.

- b. Perizinan air tanah

Pengambilan air tanah bisa dilakukan setelah mendapat ijin kecuali untuk keperluan tertentu sesuai dengan ketentuan yang berlaku bisa dilakukan tanpa ijin. Ijin pengambilan air tanah hanya diberikan untuk daerah-daerah yang kondisi air tanahnya masih memungkinkan dengan masa berlaku tertentu (biasanya antara 1-3 tahun).

- c. Pengendalian pengambilan air tanah

Pengendalian pengambilan air tanah dilakukan dengan beberapa pengaturan, yaitu;

1. Mempersyaratkan adanya rekomendasi teknik

2. Pembatasan debit pengambilan
  3. Pelaporan jumlah pengambilan
  4. Pengurangan secara bertahap pengambilan air tanah di daerah yang sudah menunjukkan tanda-tanda adanya kerusakan lingkungan
  5. Menghindari terkonsentrasinya pengambilan air tanah atau debit pengambilan air tinggi pada daerah-daerah tertentu
  6. Menerapkan sistem insentif dan disinsentif dalam pemakaian air tanah
  7. Anjuran penghematan pemakaian air tanah
- d. Pengendalian lingkungan air tanah
- Untuk mengendalikan kerusakan lingkungan air tanah akibat pengambilan atau aktivitas lainnya perlu dilakukan beberapa hal;
1. Mewajibkan penyediaan sumur pantau berikut alat pantau bagi pemohon ijin pengambilan air tanah untuk debit dan luas areal tertentu
  2. Mewajibkan pembuatan dokumen UKL dan UPL bagi pengambilan air tanah sampai 50L/detik
  3. Mewajibkan pembuatan dokumen AMDAL bagi pengambilan air tanah 50L/detik atau lebih dari satu sumur atau beberapa sumur dalam kawasan kurang dari 10 hektare
  4. Mewajibkan melakukan upaya konservasi pada setiap kegiatan pendayagunaan air tanah dan kegiatan lain yang berpotensi merusak lingkungan air tanah
- e. Pengawasan pengelolaan air tanah
- Keberhasilan pengelolaan air tanah tidak terlepas dari pelaksanaan pengawasan. Kegiatan ini perlu melibatkan semua pihak baik Pemerintah Daerah maupun masyarakat pengguna. Kegiatan pengawasan meliputi;
1. Pengawasan Pemerintah Daerah terhadap kegiatan konservasi dan pendayagunaan air tanah di wilayahnya
  2. Pengawasan Pemerintah terhadap penyelenggaraan pengelolaan air tanah oleh Pemerintah Daerah
  3. Meningkatkan peran pengawasan masyarakat dalam pengelolaan air tanah.
  4. Kebutuhan air bersih merupakan kebutuhan pokok yang tidak dapat diganti dan ditinggalkan, terbukti tidak pernah ada yang protes kenapa harga air bersih terutama air minum (air dalam kemasan) jauh lebih mahal dibandingkan harga bahan bakar minyak. Sumber air bersih untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari selama ini diambil berasal dari air tanah, air permukaan (sungai, danau, waduk dsb), air hujan, sebagian kecil air laut serta dari penyedia air bersih (PDAM, Pengusaha air dsb) akan tetapi pada kenyataannya pengambilan lebih banyak berasal dari sumber air tanah.
  5. Sumber air tanah mempunyai kelebihan dibandingkan dengan sumberdaya air lainnya, diantaranya air tanah yang didapat umumnya bersih, mudah didapat, pengambilan tidak

memerlukan tempat yang luas, dan pembiayaan untuk mendapatkannya relatif lebih murah. Dasar dari itulah, terlebih kurang ditunjang penyediaan air bersih oleh pihak penyedia, air tanah menjadi pilihan utama dalam penyediaan kebutuhan air bagi berbagai keperluan sehari-hari. Berdasarkan data yang ada menunjukkan 80% kebutuhan air bersih masyarakat di Kota Pekanbaru khususnya berasal dari air tanah, terlebih di daerah urban seperti Kecamatan Tampan, pusat industri dan pemukiman yang perkembangannya cukup pesat, pemasok kebutuhan air bersih mencapai 90% berasal dari air tanah.

6. Seiring proses pembangunan yang semakin pesat, jumlah penduduk meningkat, pertumbuhan wilayah urban berlangsung cepat, kebutuhan air bersih sangat meningkat dengan pemenuhan kebutuhan terbanyak berasal dari eksploitasi besar-besaran air tanah. Di sisi lain, imbuhan air tanah semakin berkurang karena terjadinya pengalihan fungsi lahan yang kurang memperhatikan wawasan lingkungan dan berkurangnya curah hujan karena terjadi pergeseran musim mengakibatkan terjadinya penyusutan sumberdaya air tanah bahkan mengarah pada krisis air tanah.
7. Sebagai antisipasi krisis air dan sebagai upaya konservasi sumber daya air, Pemerintah Kota Pekanbaru telah menerbitkan Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah

yang kemudian batal demi hukum dengan lahirnya Perda Provinsi Riau No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Air Tanah dan Air Permukaan akan tetapi pada prinsipnya Perda tersebut bertujuan untuk melakukan pengendalian terhadap eksploitasi dan eksplorasi sumberdaya air yang berlebihan.

Terkait dengan isi kebijakan pengelolaan Air Bawah Tanah merujuk pada peraturan yang ada, Kepala Dinas Tata Ruang dan Bangunan melalui Kepala Seksi Penetapan Perizinan mengungkapkan bahwa pelaksanaan kebijakan pengelolaan air bawah tanah merupakan keharusan yang mestinya dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru melalui Dinas Tata Ruang dan Bangunan yang berkoordinasi dengan Camat dan Lurah setempat. Akan tetapi kewenangan pengelolaan air bawah tanah itu ditarik oleh Pemerintah Provinsi Riau yang kemudian menjadi kewenangannya untuk melaksanakan kebijakan pengelolaan air bawah tanah. Tentu saja situasi ini menjadi dilematis mengingat justru yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Riau adalah lebih pada proses penarikan pajak/retribusi pemanfaatan air tanah itu guna peningkatan pendapatan daerah, bukan pada pengelolaan air tanahnya.

Sedangkan dalam amanah undang-undang jelas dikatakan bahwa konservasi sumber daya air menjadi tanggungjawab pemerintah dalam rangka menjamin ketersediaan air bersih dan menjaga kelestarian sumber daya air.

Pengelolaan air bawah tanah yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru melalui Peraturan Daerah yang telah diterbitkan itu menjadi

tolok ukur keseriusan pemerintah dalam mengelola sumber daya air. Pada kegiatan observasi lapangan yang penulis lakukan di Kecamatan Tampan Kelurahan Simpang Baru Gang Damai yang menjadi kawasan pembangunan kos-kosan terlihat bahwa pemerintah belum turun mengawasi pembangunan rumah kos-kosan disertai pembuatan sumur bor dengan kapasitas penggunaan air lebih dari 50L/detik.

## **B. Konteks Lingkungan Kebijakan Pengelolaan Air Bawah Tanah**

Mengkaji masalah implementasi suatu kebijakan, berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu kebijakan diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan suatu kebijakan, baik itu yang menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu kepada masyarakat.

Untuk memahami bagaimana proses pengadministrasian suatu kebijakan, maka perlu kiranya untuk melihat konteks (lingkungan) dalam mana kebijakan tersebut dilangsungkan, pengkajian terhadap lingkungan implementasi kebijakan ini berkenaan dengan faktor-faktor lingkungan apa saja yang membuat suatu kebijakan gagal atau berhasil diimplementasikan. Mengenai hal ini, Grindle memaparkan bahwa lingkungan implementasi kebijakan yang perlu untuk dikaji adalah kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat, karakteristik lembaga (rezim) dan kepatuhan serta daya tangkap.

## **7.5 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pengelolaan Air Tanah di Kota Pekanbaru**

Pada bagian ini akan diuraikan hasil penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengelolaan air tanah di Kota Pekanbaru. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan pengelolaan air tanah itu adalah;

### **A. Faktor Regulasi (Pengaturan)**

Hambatan ini lebih dilihat sebagai faktor atas kekuasaan dan monopoli kewenangan yang tidak terkontrol. Monopoli kewenangan pada Pemerintah Provinsi menyebabkan kebijakan pengelolaan air bawah tanah yang sebelumnya telah di atur oleh Pemerintah Kota Pekanbaru menjadi batal demi hukum.

### **B. Faktor Administratif.**

Faktor administratif dalam implementasi kebijakan air bawah tanah ini adalah; regulasi yang kaku, struktur berjenjang yang panjang, serta anggaran yang terbatas. Sehingga efektif negatif yang ditimbulkan antara lain; kinerja tidak fleksibel, mengutamakan formalitas, prosedur yang rumit, top-down, kurang efisien, semangat kerja rendah dan keterbatasan operasional.

## **8. PENUTUP**

Kebijakan pengelolaan air bawah tanah ditinjau dari isi kebijakan menjadi pedoman dalam pemanfaatan air bawah tanah baik yang dilakukan oleh pemerintah, swasta maupun masyarakat. Ditinjau dari lingkungan kebijakan, kedudukan pemerintah sebagai pembuat dan pelaksana kebijakan

terutama Pemerintah Kota Pekanbaru posisinya lebih spesifik dan strategis sehingga diyakini kebijakan itu akan terlaksana. Akan tetapi pengelolaan air bawah tanah semakin tidak jelas bahkan terkesan hanya berorientasi pada pemungutan pajak maupun retribusi daerah. Sedangkan tujuan utamanya untuk kelestarian dan konservasi tidak tercapai.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Abdullah M. Syukur, 1986, *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi Kebijakan*, P4N: Jakarta.
- AG. Subarsono, 2005, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, teori dan aplikasi*, Pustaka Pelajar: Jakarta.
- Samodra Wibawa, 1994, *Kebijakan Publik Proses dan Analisis*, Intermedia: Jakarta.
- S.A Wahab, 1997, *Analisa Kebijakan Negara dari Formulasi ke Impelentasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara: Jakarta