

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Air merupakan sumber daya alam untuk kehidupan makhluk di bumi ini. Air bawah tanah merupakan barang milik bersama (*common goods*). Air merupakan material yang paling berlimpah di bumi ini, menutupi sekitar 71 persen dari muka bumi ini. Namun sebagian besar merupakan air asin dan hanya 2,5 persen saja yang merupakan air tawar.<sup>1</sup> Salah satu jenis air tawar adalah air bawah tanah yang berada di dalam lapisan tanah atau di bawah permukaan bumi. Air bawah tanah pada hakikatnya memiliki sifat terbaharukan melalui siklus alamiah dari air. Namun pada tingkat konsumsi yang melebihi kecepatan, proses siklus akan mengalami kelangkaan. Keseimbangan ketersediaan air bawah tanah ditentukan dengan formulasi keseimbangan pengisian kembali dan pengambilan air bawah tanah. Air bawah tanah bukan lagi barang bebas tetapi cenderung menjadi barang langka. Ketersediaan dan penggunaan yang tidak sebanding perlu adanya pengendalian dalam pemakaiannya.

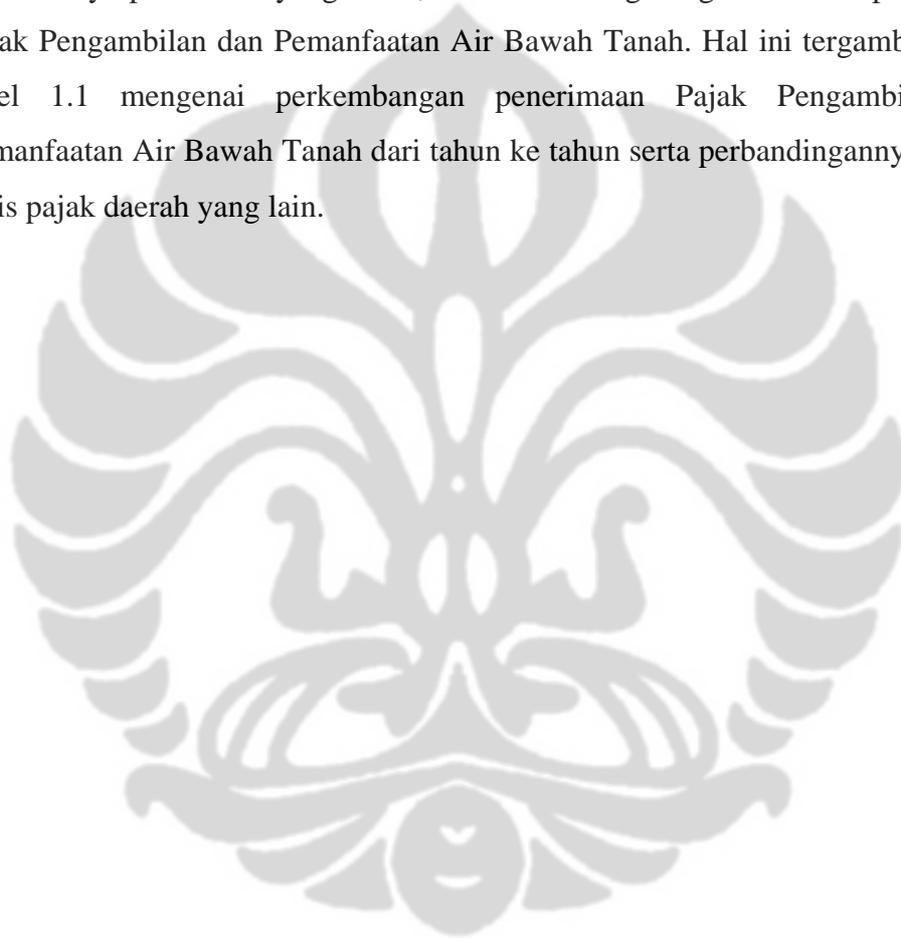
Pemakaian air bawah tanah di DKI Jakarta yang besar dan berlebihan, dalam jangka panjang dapat menyebabkan persediaan air bawah tanah semakin menipis. Hal ini akan menyebabkan absorpsi air laut yang kuat yang semakin besar atau mungkin akan menyebabkan turunnya permukaan tanah. Untuk menanggulangi ini maka pemerintah DKI harus mengendalikan penggunaan pemakaian air bawah tanah.

Pertumbuhan kota dan perkembangan industri telah mendorong timbulnya pencemaran lingkungan. Semakin meningkatnya tuntutan masyarakat akan air untuk memenuhi kebutuhan air minum, air rumah tangga, pertanian. Industri, pertambangan, pariwisata, dan berbagai keperluan lainnya, telah mendorong lebih menguatnya nilai ekonomi air dibandingkan nilai sosialnya. Pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah secara berlebihan dapat berpengaruh buruk terhadap lingkungan (*Land Subsident*) khususnya di wilayah DKI Jakarta. Eksploitasi air

---

<sup>1</sup> Air Sumber Kehidupan, [www.lablinc.or.id](http://www.lablinc.or.id), (30 juni 2001), Air Sumber Kehidupan, diakses tanggal minggu 9 November 2008 pukul 19.30 Universitas Indonesia

bawah tanah secara berlebihan dapat mengakibatkan terganggunya konservasi air bawah tanah yang diindikasikan dengan menurunnya kuantitas air bawah tanah. Berkurangnya jumlah air bawah tanah akibat dari pengambilan dan pemanfaatan yang berlebihan juga dapat menyebabkan menurunnya daya dukung tanah dalam menahan beban di atasnya. Kondisi ini membuat tanah menjadi ambles atau turun dari seharusnya. Amblesan tanah pada wilayah DKI Jakarta menjadi permasalahan yang kritis, dan hal ini akan membutuhkan biaya pemulihan yang besar. Biaya pemulihan yang besar, tidak sebanding dengan realisasi penerimaan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah. Hal ini tergambar dalam tabel 1.1 mengenai perkembangan penerimaan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dari tahun ke tahun serta perbandingannya dengan jenis pajak daerah yang lain.



**Tabel.1.1**  
**Realisasi Penerimaan Pajak Daerah di Propinsi DKI Jakarta**  
**Tahun Anggaran 2004-2007**  
**(dalam rupiah)**

No	Jenis Pajak	2005	2006	2007
1	Pajak Kendaraan Bermotor	1.960.369.264.584	2.219.386.557.130	2.368.877.005.505
2	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	2.657.468.623.826	1.808.720.941.930	2.215.253.938.300
3	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	393.039.503.765	632.724.670.698	601.594.384.410
4	Pajak Hotel	416.992.565.332	473.908.022.725	526.602.001.997
5	Pajak Restoran	335.038.393.736,30	427.933.278.649	491.709.396.406
6	Pajak Hiburan	126.769.770.627	168.150.758.722	188.229.471.248
7	Pajak Reklame	187.169.015.561	231.214.427.816	257.917.421.767
8	Pajak Penerangan Jalan	274.666.742.529	341.076.464.056	346.826.639.475
<b>9</b>	<b>Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah</b>	<b>55.178.326.155</b>	<b>58.974.082.733</b>	<b>58.842.930.908</b>
10	Pajak Parkir	69.325.873.111	83.564.621.235	98.930.407.415
	Jumlah	6.476.118.079.221,30	6.445.653.825.694	7.154.783.596.027

Sumber: Subdinas Pengendalian, Dinas Pendapatan Daerah DKI Jakarta (data diolah peneliti)

Dengan memperhatikan dari tabel 1.1, pada tahun 2005, penerimaan PPABT di Propinsi DKI Jakarta sebesar Rp. 55.178.326.155, dan pada tahun 2006 lalu meningkat yaitu sebesar Rp. 58.974.082.733. Kemudian pada tahun 2007 penerimaan PPABT tersebut menurun tipis menjadi 58.842.930.908. Dalam kenyataan penerimaan PPABT tersebut ternyata belum dapat secara penuh mengatasi dampak eksternalitas negatif yang ditanggung daerah propinsi DKI

Jakarta. Eksternalitas negatif ini berupa berkurangnya kuantitas air bawah tanah dan menurunnya daya dukung tanah (penurunan muka tanah). Hal ini diungkapkan oleh Kepala Dinas Pertambangan DKI Jakarta, Peni Susanti sebagai berikut:

“Selama ini aktivitas penyedotan air tanah dituding sebagai penyebab penurunan permukaan tanah dan berdasarkan penelitian terbaru, 80 persen penurunan permukaan tanah disebabkan oleh beban bangunan. Sedangkan penyedotan air tanah hanya menjadi penyebab 17 persen penurunan permukaan tanah dan sisanya disebabkan oleh faktor alam.”<sup>2</sup>

Hal ini ditegaskan lagi oleh seorang ahli yang meneliti tentang terjadinya penurunan permukaan tanah di daerah DKI Jakarta yaitu Guru Besar Geodesi Institut Teknologi Bandung (ITB), Hasanudin Z. Abidin yang mengatakan bahwa:

“Telah terjadi kerusakan lingkungan berupa penurunan permukaan tanah di Propinsi DKI Jakarta yang diakibatkan oleh pengambilan air bawah tanah rata-rata sebesar 10 cm pertahun. Proses ini akan terus berlanjut di beberapa bagian kota Jakarta, penurunan permukaan tanah ini bisa berdampak pada makin luasnya area yang terkena banjir dan jika penurunannya tidak merata akan berakibat retak atau miring bangunan di atasnya.”<sup>3</sup>

Dari gambaran diatas, terlihat jelas bahwa pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah secara berlebihan dapat berpengaruh buruk pada lingkungan (*land subsident*) di wilayah DKI Jakarta. Eksploitasi air bawah tanah secara berlebihan dapat mengakibatkan terganggunya konservasi air bawah tanah yang diindikasikan dengan menurunnya kuantitas air bawah tanah. Berkurangnya jumlah air bawah tanah akibat dari pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah yang berlebihan juga dapat menyebabkan menurunnya daya dukung tanah dalam menahan beban di atasnya. Kondisi ini membuat penurunan permukaan tanah dari seharusnya. Penurunan permukaan tanah pada wilayah DKI Jakarta menjadi permasalahan yang kritis, dan hal ini akan mengakibatkan membutuhkan biaya pemulihan yang besar.

---

<sup>2</sup> Amblesnya Tanah Kami, [WWW.KoranTempo.com](http://WWW.KoranTempo.com), (sabtu 26 Februari 2005), Amblesnya Tanah Kami, diakses tanggal 23 april 2008 pukul 20.29

<sup>3</sup> Koran Tempo, 19 Februari 2008

Di Propinsi Daerah DKI Jakarta, pemungutan pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah didasarkan pada Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 10 Tahun 1998 Tentang Penyelenggaraan dan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Perda ini mengatur 2 aspek sekaligus yaitu aspek penyelenggaraan yang melingkupi perizinan dan pengendalian dibawah dinas pertambangan untuk air bawah tanah dan Dinas Pekerjaan Umum untuk air permukaan, sedangkan untuk aspek administrasi pajaknya dibawah wewenang Dinas Pendapatan Daerah. Namun demikian, sebenarnya yang telah dipungut oleh Pemerintah Propinsi DKI Jakarta berdasarkan Perda No. 10 Tahun 1998 yang diatur kembali dalam Perda No. 1 Tahun 2004 adalah Pajak Pengambilan Air Bawah Tanah mengingat geografis Propinsi DKI Jakarta yang tidak mempunyai wilayah yang dapat dijadikan sebagai sumber air permukaan. Pengaturan kembali Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah ini selain dimaksudkan untuk kepentingan pengendalian lingkungan dalam rangka mempertahankan ekosistem serta untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Keberhasilan pemungutan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dalam melaksanakan fungsi pajak *regulerend* dapat dilihat dari penetapan Harga Dasar Air (*Pricing policy*) menentukan besarnya beban pajak yang harus dibayar. Mekanisme yang lebih sesuai dalam rangka optimalisasi penerimaan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah adalah pemerintah harus melakukan perubahan penetapan Harga Dasar Air (HDA) air bawah dengan pertimbangan besarnya Harga Dasar Air (HDA) harus berada diatas tarif PAM yang berlaku.<sup>4</sup> Perubahan tersebut harus memperhatikan nilai kelangkaan dari air bawah tanah itu sendiri sehingga konservasi sumber daya air bawah tanah dapat terjaga dan masyarakat bisa menggunakan air bawah tanah tersebut secara lebih hemat dan bijaksana.

Dalam mengatasi dalam mengatasi dampak dari eksternalitas negatif yang ditimbulkan akibat eksploitasi air bawah tanah yang berlebihan, maka pemerintah menjalankan fungsinya sebagai regulator. Fungsi regulasi pemerintah

---

<sup>4</sup> Antonius Hendiarto, *Analisis Pengendalian Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah berkaitan dengan Fungsi Pajak Regulerend* (studi kasus DIPENDA DKI Jakarta), Jakarta ; Sarjana FISIP UI, 2006. Hal 32.

dilaksanakan melalui pemungutan pajak. Sebagai lembaga yang berwenang untuk memungut dan mengelola pajak daerah, maka DIPENDA DKI Jakarta mempunyai kewajiban untuk melaksanakan fungsi pajak *regulerend* dalam mengendalikan pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah melalui pemungutan pajak. Dalam penetapan Harga Dasar Air (HDA) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah perlu dirubah dengan pertimbangan besarnya pengenaan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah harus berada diatas tarif PAM yang berlaku. Harga Dasar Air (HDA) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dalam Surat Keputusan Gubernur No.4554 tahun 1999 yang tidak berubah sejak ditetapkan tahun 1999 perlu dirubah dengan memperhatikan nilai kelangkaan (*marginal scarcity rent*) dari air bawah tanah itu sendiri.

Dalam perumusan Harga Dasar air ini harus berpedoman pada Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1451 K/10/MEM/ 2000 Tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Tugas Pemerintahan Dibidang Pengelolaan Air Bawah Tanah Jo. Lampiran X Kepmen ESDM Nomor 1451 K/10/MEM/ 2000 Mengenai Pedoman Teknis Penentuan Nilai Perolehan Air Dari Pemanfaatan Air Bawah Tanah Dalam Menentukan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah. Dengan rancangan Harga Dasar Air (HDA) yang baru diharapkan besarnya pengenaan Pajak Pengambilan dan pemanfaatan Air Bawah Tanah yang didasarkan pada pertimbangan untuk menjaga masyarakat menggunakan air bawah tanah secara hemat dan bijaksana serta dapat mengarahkan masyarakat untuk beralih menggunakan air PDAM.

## **B. Pokok Permasalahan**

Dalam pemungutan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah di DKI Jakarta memang ditujukan untuk mengatur dan mempengaruhi perilaku masyarakat, khususnya dunia usaha dan industri, yang mengambil dan memanfaatkan air bawah tanah. Disatu sisi realisasi penerimaan Pajak Air Bawah Tanah harus dioptimalkan namun disisi lain faktor eksternalitas dari Pengambilan dan Pemanfaatan Air bawah Tanah mempunyai dampak negatif bagi lingkungan.

Oleh karena itu, peneliti merasa perlu adanya penelitian untuk menganalisis upaya Pemerintah Propinsi DKI Jakarta dalam mendukung fungsi *regulerend* Pajak Air Bawah Tanah melalui kebijakan kenaikan Harga Dasar Air (HDA), dimana Harga Dasar Air (HDA) merupakan sebagai salah satu komponen dalam penghitungan Pajak Air bawah Tanah dan juga dalam mengendalikan Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah untuk menjaga lingkungan konservasi sumber daya air tanah.

Dari uraian tersebut peneliti dapat merumuskan permasalahan penelitian dalam beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimanakah formulasi kebijakan kenaikan tarif Harga Dasar Air (HDA) sebagai dasar perhitungan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dalam upaya mendukung fungsi *regulerend* Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Secara khusus tujuan penulisan skripsi ini dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimanakah formulasi kebijakan kenaikan tarif Harga Dasar Air (HDA) sebagai dasar perhitungan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dalam upaya mendukung fungsi *regulerend* Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah.

### **D. Signifikansi Penelitian**

1. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan berupa sumbangan pemikiran guna pendalaman teori di bidang perpajakan, terutama Pajak Daerah dan khususnya mengenai Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah. Selain itu penelitian ini dapat dijadikan acuan untuk kegiatan penelitian yang serupa dalam lingkup yang lebih luas dan mendalam di masa yang akan datang.

2. Manfaat praktis

Diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat bagi penulis dalam upaya memperdalam studi kasus tentang pajak daerah dalam rangka

meningkatkan pendapatan daerah sekaligus dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi aparat pemerintah dalam menerapkan suatu ketentuan pajak dan naskah akademis yang dapat dimanfaatkan oleh pembuat kebijakan pajak.

## **E. Sistematika Penulisan**

Pembahasan yang akan diuraikan dalam skripsi ini disusun berdasarkan sistematika sebagai berikut :

### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab ini di laporan penelitian ini peneliti menguraikan mengenai latar belakang permasalahan atas kondisi yang bagi peneliti menarik untuk diteliti, pokok permasalahan, pertanyaan penelitian, signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II KERANGKA TEORI DAN METODE PENELITIAN**

Pada bab ini terdiri atas tinjauan pustaka dari penelitian terdahulu dengan topik pembahasan PPABT, kerangka teori yang berkenaan dengan tema penelitian yang tidak jauh dari pokok permasalahan yang hendak diteliti oleh peneliti. Di bab ini peneliti mencoba mengaitkan antara teori, konsep dan pemikiran untuk memadukannya dengan seluruh materi yang ada kaitannya dengan masalah melalui kerangka pemikiran untuk pemaknaan proses analisis penelitian. Dalam bab ini juga menjelaskan mengenai hipotesis kerja, Operasionalisasi konsep, dan metode penelitian yang digunakan berupa pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel dan batasan penelitian.

### **BAB III KETENTUAN UMUM PAJAK PENGAMBILAN DAN PEMANFAATAN AIR BAWAH TANAH**

Pada bab ini peneliti akan menguraikan gambaran umum mengenai Dinas Pendapatan Daerah DKI Jakarta, gambaran umum perkembangan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah,

serta Dasar hukum, perkembangan penerimaan, pelaksanaan pungutan dan mekanisme pemungutan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah.

#### BAB IV ANALISIS KEBIJAKAN KENAIKAN TARIF HARGA DASAR AIR (HDA) DALAM Mendukung Fungsi Pajak *REGULEREND* PAJAK PENGAMBILAN DAN PEMANFAATAN AIR BAWAH TANAH

Pada bab ini peneliti membahas seluruh uraian mengenai informasi dan data yang telah dikumpulkan dan dikaitkan dengan cara berpikir peneliti, mengenai adanya kenaikan tarif harga dasar air dan berlandaskan teori yang ada serta pendapat para pejabat, praktisi dan akademisi melalui wawancara mendalam dan melakukan pemberian kuesioner bagi wajib pajak PPABT tentang pembahasan kebijakan kenaikan tarif harga dasar air dalam mendukung fungsi *regulerend* Pajak Penerimaan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah khususnya di wilayah propinsi DKI Jakarta.

#### BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab penutup atau terakhir ini, Penulis akan mencoba untuk dapat memberikan konklusi hasil penelitian yang berupa kesimpulan dan saran sehubungan dengan permasalahan pokok yang ada.