

# International Journal Research Publication Analysis

Page: 01-21

## STRATEGI PENINGKATAN PENGELOLAAN DAN DISTRIBUSI AIR PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM DI KOTA MAKASSAR

Arvini Putri Arnanda<sup>1\*</sup> dan Amir Imbaruddin<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Program Studi Sarjana Terapan Administrasi Pembangunan Negara, Politeknik STIA LAN  
Makassar.

<sup>2</sup>Politeknik STIA LAN Makassar.

Article Received: 12 June 2026

Article Revised: 02 July 2026

Published on: 22 July 2026

\*Corresponding Author: Arvini Putri Arnanda

Program Studi Sarjana Terapan Administrasi Pembangunan Negara, Politeknik STIA  
LAN Makassar.

DOI: <https://doi-doi.org/101555/ijrpa.9410>

### ABSTRACT

*Clean water is a basic need and a human right whose fulfillment still faces challenges in Makassar City, reflected in uneven distribution, high water-loss levels, and prolonged public complaints in several service areas of the regional water utility (PDAM). This study aims to determine the extent of public access to water services in Makassar City and to formulate policy recommendations in the form of a policy brief to improve water management and distribution. The study uses a descriptive qualitative method through interviews with 13 informants comprising PDAM internal staff and service users, supported by non-participant observation and documentation study, with data validity obtained through source and technique triangulation. The results show that the water-loss rate of PDAM Makassar City in 2025 reached 50.01 percent, far exceeding the ideal standard, with the complaint categories of No Water Supply and Leakage dominating almost every month, while the distribution volume in Service Area I declined by around 23 percent in the first half of 2026. Analysis using Osborne and Plastrik's five-pillar strategy framework shows that PDAM already has a structured strategic foundation, but implementation remains uneven, particularly in the formal performance-evaluation system and equitable information dissemination for customers in chronic areas. The study recommends infrastructure rehabilitation, strengthening formal performance-evaluation systems, reviewing tariff policy, and expanding information dissemination as the basis for a policy brief to improve clean water services in Makassar City.*

**KEYWORDS:** Distribusi Air (Water Distribution); Pdam (Regional Water Utility); Kualitas Pelayanan (Service Quality); Kehilangan Air (Non-Revenue Water); Policy Brief.

## **PENDAHULUAN**

Air merupakan salah satu kebutuhan dasar yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia, baik untuk keperluan sehari-hari seperti minum dan memasak, maupun untuk kegiatan pertanian, industri, dan berbagai sektor lainnya. Ketersediaan air yang cukup bagi masyarakat kerap menjadi tantangan tersendiri, terutama pada wilayah dengan sumber air yang terbatas. Perserikatan Bangsa-Bangsa secara resmi menegaskan bahwa akses terhadap air adalah bagian dari hak asasi manusia, yang berarti setiap individu berhak memperoleh air yang cukup, aman, terjangkau, dan mudah diakses (n.d.). Ketentuan ini sejalan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, khususnya Pasal 6, yang menyatakan hak setiap warga negara atas pasokan air yang cukup, bersih, aman, serta terjaga ketersediaannya secara berkelanjutan (2019). Ketentuan tersebut menegaskan bahwa air tidak boleh diperlakukan sebagai komoditas yang hanya dikuasai segelintir pihak demi kepentingan pribadi, melainkan harus didistribusikan berdasarkan prinsip keseimbangan, keberlanjutan, dan kesejahteraan bersama sehingga diperlukan kolaborasi lintas sektor dalam pengelolaannya.

Provinsi Sulawesi Selatan memiliki sejumlah bendungan strategis yang berfungsi sebagai penyedia air baku, sistem irigasi, pengendalian banjir, sekaligus sumber energi listrik, di antaranya Bendungan Bili-Bili di Kabupaten Gowa dan Jeneponto, Bendungan Pamukkulu di Kabupaten Takalar, Bendungan Passeloreng di Kabupaten Wajo, serta Bendungan Batu Bulan di Kabupaten Soppeng. Keberadaan bendungan-bendungan tersebut menjadi penopang utama ketersediaan sumber daya air di Sulawesi Selatan, khususnya bagi wilayah perkotaan berkebutuhan air tinggi seperti Kota Makassar. Berdasarkan informasi Direktorat Jenderal Sumber Daya Air Kementerian Pekerjaan Umum, Bendungan Bili-Bili merupakan bendungan terbesar yang menjadi sumber utama penyedia air baku Kota Makassar, terletak di Sungai Jeneberang dengan kapasitas tampung sekitar 375 juta m<sup>3</sup> (2026). Selain berfungsi sebagai pengendali banjir dan penyedia irigasi, bendungan ini juga menjadi sumber air baku utama yang dikelola oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Makassar untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dengan asumsi kebutuhan air domestik rata-rata sebesar 150 liter per orang per hari, kapasitas Bendungan Bili-Bili secara teoretis mampu memenuhi kebutuhan sekitar 2,5 juta jiwa selama kurang lebih 1.000 hari atau 2,7 tahun apabila seluruh volumenya dialokasikan untuk kebutuhan domestik (2017). Namun pada praktiknya, air

bendungan juga dimanfaatkan untuk irigasi, konservasi lingkungan, pengendalian banjir, dan kebutuhan sektor lain, sehingga tidak seluruh kapasitasnya dapat dialokasikan bagi kebutuhan rumah tangga.

Kota Makassar menempati posisi teratas dalam kepadatan penduduk dibandingkan kota/kabupaten lain di Provinsi Sulawesi Selatan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, jumlah penduduk Kota Makassar tahun 2023 mencapai 1.474.393 jiwa yang tersebar pada 15 kecamatan, dengan sebaran yang tidak merata antarwilayah (2024). Kecamatan Biringkanaya, Tamalate, dan Manggala tercatat sebagai wilayah dengan jumlah penduduk terbesar, sementara Kecamatan Kepulauan Sangkarrang dan Ujung Pandang memiliki jumlah penduduk yang relatif kecil. Dengan asumsi kebutuhan air domestik 150 liter per orang per hari, total permintaan air warga Kota Makassar diperkirakan mencapai sekitar 221 juta liter per hari atau setara 221.159 m<sup>3</sup> per hari. Bendungan Bili-Bili memiliki peran penting sebagai salah satu sumber utama untuk mendukung penyediaan air bersih tersebut, dan secara teoretis sumber daya air yang tersedia mampu mengimbangi kebutuhan yang terus meningkat seiring pertumbuhan penduduk dan perkembangan kawasan perkotaan.

Meskipun demikian, potensi besar sumber daya air tersebut belum diikuti oleh pemerataan distribusi layanan kepada masyarakat. Berbagai persoalan dalam pengelolaan dan pendistribusian air, seperti kebocoran jaringan pipa, keterbatasan cakupan wilayah layanan, tekanan air yang rendah, serta peningkatan permintaan akibat pertumbuhan penduduk, menyebabkan manfaat sumber daya air belum dapat dirasakan secara merata. Wilayah berpenduduk padat cenderung memiliki kebutuhan air yang lebih besar sehingga lebih berisiko mengalami kendala pelayanan, sementara wilayah berpenduduk lebih jarang pun tetap menghadapi kendala dalam memperoleh layanan air yang memadai. Kondisi ini menunjukkan bahwa tantangan utama tidak semata terletak pada ketersediaan sumber daya, melainkan juga pada efektivitas sistem distribusi dalam menjangkau seluruh wilayah Kota Makassar secara merata.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh pemerintah daerah dan bergerak dalam bidang pelayanan air minum serta pendistribusian air bersih bagi masyarakat, dengan pengawasan dari aparat eksekutif dan legislatif (2021). Untuk memaksimalkan pelayanannya, PDAM Kota Makassar memiliki tujuh unit pelayanan yang tersebar di berbagai wilayah, yakni Kantor Pusat serta enam Kantor Pelayanan Wilayah (Wilayah I hingga Wilayah VI), yang masing-masing membawahi sejumlah kecamatan agar pengelolaan pendistribusian air dapat berjalan lebih merata dan terfokus.

Persoalan distribusi air ini bukan hanya menyangkut cakupan wilayah layanan, tetapi juga aspek teknis dan manajerial yang memengaruhi kualitas pendistribusian secara keseluruhan. Salah satu kendala utama adalah tingginya kehilangan air akibat kebocoran jaringan, yang berdampak pada tidak optimalnya distribusi dan rendahnya tekanan air di sejumlah wilayah; kondisi ini juga diperkuat oleh temuan kajian terdahulu mengenai pengelolaan jaringan distribusi, yang menyebutkan bahwa kurangnya pemantauan distribusi dan kebocoran menjadi penyebab utama pendistribusian air yang kurang optimal. Pemberitaan media turut menyoroti krisis air yang dialami Kecamatan Tallo selama hampir dua dekade, yang disebabkan oleh belum terjangkaunya sebagian wilayah oleh jaringan PDAM sehingga masyarakat setempat bergantung pada sumber alternatif yang terbatas, ditambah keterlambatan pengembangan jaringan perpipaan dan berbagai hambatan teknis lainnya (2025). Kondisi serupa juga terjadi di Kecamatan Bontoala, dengan keluhan masyarakat terkait air PDAM yang keruh bahkan berwarna hitam (2025), yang menunjukkan bahwa persoalan layanan air bersih tidak hanya menyangkut pemerataan, tetapi juga kualitas air yang diterima masyarakat. Pemberitaan lain turut mengungkap gangguan pengerjaan koneksi pipa utama yang menyebabkan terhentinya suplai air hingga 24 jam di puluhan lokasi sekaligus (2025), yang menegaskan bahwa kontinuitas pelayanan masih sangat bergantung pada kondisi jaringan perpipaan yang rentan.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat lima isu utama yang dapat diidentifikasi dalam pengelolaan dan distribusi air PDAM Kota Makassar, yaitu ketimpangan distribusi air antarwilayah, keterbatasan akses jaringan PDAM pada sejumlah kawasan, kebocoran pipa dan kualitas air yang masih buruk, infrastruktur yang belum memadai untuk mengimbangi pertumbuhan penduduk, serta tata kelola lintas sektor publik yang belum optimal. Kelima isu tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan distribusi air hingga saat ini masih menghadapi tantangan yang kompleks dan saling berkaitan satu sama lain. Kondisi ini mendorong perlunya kajian yang lebih mendalam, tidak hanya untuk memperbarui data dan mengevaluasi efektivitas kebijakan PDAM, tetapi juga untuk merumuskan rekomendasi kebijakan yang relevan dan aplikatif bagi para pemangku kepentingan.

Fenomena ketimpangan pelayanan air bersih di Kota Makassar sesungguhnya mencerminkan tantangan yang lebih luas dalam tata kelola sumber daya air di kawasan perkotaan Indonesia pada umumnya, yaitu ketegangan antara laju pertumbuhan penduduk dan urbanisasi yang cepat dengan kemampuan penyediaan infrastruktur air bersih yang cenderung tertinggal. Kondisi ini semakin kompleks ketika perusahaan penyedia layanan, sebagaimana halnya PDAM di berbagai daerah, dituntut menjalankan fungsi ganda, yakni sebagai badan usaha

yang harus mandiri secara finansial sekaligus sebagai instrumen pemerintah daerah dalam memenuhi hak dasar masyarakat atas air bersih. Ketegangan antara orientasi bisnis dan orientasi pelayanan publik ini kerap menimbulkan dilema kebijakan, terutama dalam menentukan prioritas investasi infrastruktur, penetapan tarif, maupun alokasi sumber daya penanganan keluhan pelanggan. Oleh karena itu, kajian mengenai strategi peningkatan pengelolaan dan distribusi air tidak dapat dilepaskan dari upaya memahami bagaimana kebijakan yang dirancang di tingkat manajemen pusat benar-benar diimplementasikan hingga ke tingkat wilayah operasional yang bersentuhan langsung dengan masyarakat, sehingga rekomendasi kebijakan yang dihasilkan dapat lebih aplikatif dan berorientasi pada penyelesaian akar masalah, bukan sekadar perbaikan pada aspek administratif semata.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini dirumuskan untuk menjawab dua pertanyaan utama, yaitu seberapa besar jangkauan masyarakat dalam memperoleh layanan air di Kota Makassar, dan bagaimana rekomendasi kebijakan dapat disusun guna meningkatkan strategi pengelolaan serta pendistribusian air di Kota Makassar. Sejalan dengan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana jangkauan masyarakat dalam memperoleh layanan air di Kota Makassar, baik dari segi ketersediaan, kemudahan, maupun pemerataan pendistribusiannya, serta untuk menyusun rekomendasi kebijakan berupa policy brief guna meningkatkan pengelolaan dan pendistribusian air di Kota Makassar. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi akademis sebagai rujukan bagi kajian sejenis mengenai strategi peningkatan pelayanan publik, sekaligus kontribusi praktis sebagai indikator penilaian kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas.

## **KAJIAN LITERATUR**

Kajian literatur dalam penelitian ini disusun untuk membangun kerangka teori yang relevan dengan permasalahan pengelolaan dan distribusi air, sekaligus memetakan kebaruan yang ditawarkan penelitian ini dibandingkan kajian-kajian terdahulu.

Konsep pelayanan publik menjadi landasan utama dalam menganalisis persoalan ini. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan penyelenggara pelayanan, dengan tujuan menjamin kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara layanan (2009). Sejalan dengan itu, Lembaga Administrasi Negara mendefinisikan pelayanan publik

sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintahan di pusat maupun daerah, termasuk lingkungan BUMN/BUMD, dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat. Definisi lain menekankan bahwa pelayanan publik merupakan proses bantuan kepada orang lain melalui cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal agar tercipta kepuasan, yang pada akhirnya setiap pelayanan akan menghasilkan sebuah produk. Unsur-unsur pelayanan publik sendiri terdiri atas penyedia layanan, penerima layanan, jenis layanan, dan kepuasan pelanggan, yang keempatnya saling berkaitan dalam menentukan keberhasilan sebuah layanan.

Kualitas pelayanan menjadi salah satu indikator penilaian administrasi pemerintahan di berbagai negara, termasuk Indonesia. Baik-buruknya administrasi publik dapat dilihat dari sejauh mana pelayanan yang diberikan sesuai dengan tuntutan, kebutuhan, dan harapan masyarakat. Morgan dan Murgatroyd melalui teori "the triangle of balance in service quality" menjelaskan bahwa kualitas layanan bertumpu pada keseimbangan tiga aspek, yaitu interpersonal, prosedur, dan teknis. Sementara itu, pelayanan juga dipandang sebagai kondisi dinamis yang berkaitan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi harapan penggunaannya, sedangkan kualitas pelayanan diartikan sebagai keistimewaan yang bebas dari kekurangan namun bersifat relatif karena penilaiannya sangat bergantung pada perspektif yang digunakan. Konsep tersebut kemudian diperinci lebih lanjut melalui lima dimensi kualitas pelayanan, yaitu tangibles (bukti fisik), reliability (kehandalan), responsiveness (ketanggapan), assurance (jaminan), dan empathy (empati), yang lazim digunakan untuk mengidentifikasi aspek pelayanan yang perlu ditingkatkan sebagai dasar penyusunan strategi perbaikan (2019).

Beberapa penelitian terdahulu memberikan pijakan penting bagi penelitian ini. Kajian mengenai pengaruh kualitas pelayanan terhadap kepuasan konsumen PDAM di Makassar menunjukkan bahwa kualitas pelayanan dinilai penting oleh konsumen dengan skor rata-rata kategori sangat baik, namun aspek pemahaman pegawai mengenai pelayanan, keramahan, dan kenyamanan fasilitas masih memerlukan perbaikan (2021). Penelitian lain mengenai analisis kebutuhan dan ketersediaan air bersih di salah satu kelurahan Kota Makassar menemukan bahwa kebutuhan air masih dapat terpenuhi karena ketersediaan air dan kapasitas reservoir yang mencukupi, meskipun kebutuhan tersebut diproyeksikan terus meningkat setiap tahun sehingga berpotensi menimbulkan masalah di masa depan apabila pengelolaannya tidak dilakukan secara optimal. Kajian mengenai akuntabilitas kinerja dalam peningkatan layanan di Perumda Air Minum Kota Makassar turut menunjukkan bahwa akuntabilitas kinerja sudah cukup baik dan mendukung peningkatan pelayanan, tetapi masih

terdapat kelemahan pada kepekaan dan respons terhadap keluhan pelanggan yang memerlukan perbaikan. Ketiga penelitian tersebut secara konsisten menunjukkan bahwa aspek daya tanggap dan interaksi personal petugas menjadi titik lemah yang berulang kali ditemukan, sekalipun indikator kepuasan pelanggan secara umum tergolong baik, sehingga menegaskan perlunya kajian lanjutan yang berfokus pada aspek pemerataan distribusi dan strategi kelembagaan sebagaimana ditawarkan penelitian ini.

Selain kajian mengenai pelayanan, penelitian ini juga mengacu pada konsep policy brief sebagai bentuk luaran yang ditawarkan. Peraturan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2017 mendefinisikan policy brief atau risalah kebijakan sebagai tulisan ilmiah ringkas yang berfokus pada isu kebijakan tertentu serta menawarkan alternatif solusi atas permasalahan kebijakan yang membutuhkan perhatian khusus. Komponen policy brief pada umumnya terdiri atas ringkasan eksekutif yang meyakinkan pembuat kebijakan bahwa dokumen tersebut merupakan hasil analisis mendalam; konteks dan pentingnya masalah yang menjelaskan urgensi isu yang dibahas; kritik terhadap pilihan kebijakan yang sedang berjalan; rekomendasi kebijakan berupa langkah-langkah praktis yang dapat diimplementasikan; serta lampiran sebagai data pendukung apabila diperlukan. Peraturan yang sama juga menjelaskan bahwa policy brief memiliki dua fungsi dasar, yaitu fungsi eksplorasi yang memberikan informasi mendalam mengenai suatu kebijakan beserta dampak dan langkah penerapannya, serta fungsi advokasi yang mendorong dan meyakinkan pembuat kebijakan untuk mengambil tindakan tertentu berdasarkan rekomendasi yang disajikan.

Untuk membedah strategi peningkatan pengelolaan dan distribusi air, penelitian ini menggunakan kerangka lima pilar manajemen dari Osborne dan Plastrik (1997), yang meliputi strategi inti, strategi konsekuensi, strategi pelanggan, strategi kontrol, dan strategi budaya. Strategi inti merujuk pada upaya penentuan kejelasan arah, visi, misi, dan fungsi pokok organisasi dalam menjamin efektivitas pengelolaan layanan. Strategi konsekuensi berkaitan dengan pemberian insentif, pengukuran kinerja, atau konsekuensi logis terhadap sistem manajemen operasional guna memacu optimalisasi pelayanan. Strategi pelanggan menempatkan kepuasan dan umpan balik pengguna layanan sebagai prioritas utama, yang diwujudkan melalui standarisasi respons pengaduan, transparansi informasi, serta kemudahan akses layanan yang berkeadilan. Strategi kontrol berkaitan dengan penataan ulang struktur organisasi dan pembagian kewenangan internal agar unit operasional di lapangan memiliki fleksibilitas dalam mengambil keputusan cepat terkait penanganan kendala teknis. Adapun strategi budaya merujuk pada upaya mengubah pola pikir dan perilaku kerja aparatur dari budaya birokratis yang kaku menjadi budaya pelayanan publik

yang responsif, profesional, berintegritas, dan berorientasi pada hasil. Kelima pilar strategi tersebut digunakan sebagai kerangka analisis utama dalam menilai kondisi eksisting pengelolaan PDAM Kota Makassar, sekaligus menjadi dasar perumusan rekomendasi kebijakan pada bagian akhir penelitian ini.

Kerangka lima pilar Osborne dan Plastrik sendiri lahir dari gagasan besar reformasi birokrasi atau *reinventing government*, yang menekankan pergeseran orientasi organisasi pemerintahan dari sekadar menjalankan aturan administratif menuju organisasi yang berorientasi hasil, responsif, dan berbasis kinerja. Dalam konteks pelayanan publik berbasis Badan Usaha Milik Daerah seperti PDAM, pendekatan ini relevan karena organisasi dituntut menjalankan fungsi bisnis yang mandiri secara finansial sekaligus fungsi sosial sebagai penyedia kebutuhan dasar masyarakat. Gagasan reformasi ini juga sejalan dengan pendekatan tata kelola pemerintahan kontemporer yang menekankan kolaborasi antara pemerintah, penyedia layanan, dan masyarakat sebagai pengguna layanan, sehingga keberhasilan sebuah kebijakan publik tidak hanya diukur dari desain kebijakan di atas kertas, melainkan juga dari efektivitas implementasinya pada tingkat operasional yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Pendekatan ini menjadi relevan untuk membedah persoalan pengelolaan dan distribusi air PDAM Kota Makassar, mengingat kompleksitas persoalan yang dihadapi tidak hanya bersifat teknis-infrastruktural, tetapi juga menyangkut aspek kelembagaan, insentif kinerja, dan hubungan antara penyedia layanan dengan masyarakat penerima layanan.

Berbeda dengan penelitian-penelitian terdahulu yang cenderung berfokus pada pengukuran kepuasan pelanggan secara kuantitatif atau evaluasi akuntabilitas kinerja secara umum, penelitian ini menawarkan kebaruan melalui pendekatan deskriptif kualitatif yang mengintegrasikan data pengaduan, data neraca air, dan data volume distribusi dengan perspektif informan internal PDAM maupun masyarakat pengguna layanan, kemudian menganalisisnya melalui kerangka lima pilar manajemen Osborne dan Plastrik untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan yang aplikatif dalam bentuk *policy brief*.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menerapkan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif, yang bertujuan untuk mengungkap peristiwa sesuai fakta, fenomena, dan kondisi objektif yang terjadi selama proses penelitian berlangsung. Data yang diperoleh peneliti terdiri atas ungkapan kata-kata, baik secara lisan maupun tulisan, berdasarkan kondisi riil yang ditemukan di lokasi penelitian.

Penelitian dilaksanakan di lingkup wilayah kerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Makassar. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa air merupakan kebutuhan dasar bagi setiap orang, sehingga penyediaan air bersih dan berkualitas perlu menjadi prioritas sebagaimana ditekankan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air. Selain itu, pemilihan lokasi juga didasarkan pada urgensi persoalan air bersih yang masih dirasakan langsung oleh sebagian masyarakat Kota Makassar, sehingga mendorong kajian yang lebih mendalam mengenai upaya peningkatan pengelolaan dan distribusi air agar pelayanan yang diberikan dapat lebih baik dan merata.

Data dalam penelitian ini bersumber dari dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan menerapkan teknik purposive sampling terhadap 13 orang informan, serta didukung oleh observasi yang dilaksanakan mulai dari kantor pusat hingga kantor wilayah pelayanan PDAM Kota Makassar. Adapun data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan yang relevan, antara lain Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum, serta Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kota Makassar. Data sekunder juga dihimpun dari artikel ilmiah, penelitian terdahulu, ulasan masyarakat melalui platform daring pada tahun 2025/2026, media massa, serta laman resmi PDAM Kota Makassar.

Informan penelitian ditentukan melalui teknik purposive sampling, yakni berdasarkan pertimbangan untuk memperoleh data yang relevan dan sesuai dengan kebutuhan penelitian. Informan yang dipilih merupakan individu yang memiliki pemahaman, pengalaman, dan keterlibatan langsung dalam manajemen serta distribusi air PDAM Kota Makassar, meliputi Kepala Bagian Hubungan Masyarakat, Kepala Bagian Distribusi dan Kehilangan Air, tiga Kepala Wilayah Pelayanan, dua orang staf teknis, satu orang dari Tim Quick Response, serta lima orang masyarakat pengguna layanan, sehingga total keseluruhan informan berjumlah 13 orang.

Pengumpulan data dilakukan melalui dua teknik utama, yaitu wawancara dan observasi. Wawancara dilakukan terhadap pihak-pihak yang terlibat langsung dalam pelayanan PDAM Kota Makassar, baik dari pihak internal maupun masyarakat pengguna layanan. Melalui teknik purposive sampling, diperoleh 13 informan kunci yang dikelompokkan ke dalam empat fokus penggalan data, yaitu kelompok manajemen utama yang menggali aspek regulasi, data kehilangan air, tata kelola, dan rencana perluasan jaringan; kelompok manajemen wilayah yang memetakan masalah operasional spesifik di setiap zona serta akar penyebab ketimpangan distribusi antarwilayah; kelompok pelaksana teknis yang meninjau

kendala riil infrastruktur perpipaan, kecepatan respons, dan penanganan air keruh; serta kelompok pengguna layanan yang menilai tingkat kepuasan masyarakat terkait kontinuitas suplai, tekanan air, kualitas air, dan keramahan petugas.

Adapun observasi dilakukan dengan metode non-partisipan, yaitu peneliti bertindak sebagai pengamat objektif tanpa terlibat dalam aktivitas internal organisasi. Pengamatan difokuskan pada tiga aspek utama, yaitu kondisi infrastruktur dan kualitas air di rumah masyarakat mencakup kejernihan, warna, dan aroma; aspek operasional layanan dan ketanggapan, dengan memantau proses penanganan keluhan pelanggan di loket kantor pusat maupun kantor wilayah, transparansi informasi mengenai gangguan suplai, serta kesiapan teknis tim respons cepat dalam melakukan perbaikan pipa; serta pola adaptasi geografis masyarakat, khususnya perilaku penduduk di wilayah ujung jaringan distribusi seperti Kecamatan Tallo dalam memanfaatkan sumur bor atau membeli air akibat ketidakefektifan akses jaringan perpipaan PDAM.

Validasi data dilakukan melalui penerapan triangulasi guna memastikan keabsahan data yang dikumpulkan. Merujuk pada pandangan Denzin, triangulasi dilakukan dengan membandingkan data dari berbagai sumber dan teknik. Penelitian ini menerapkan triangulasi sumber, yaitu membandingkan informasi yang diperoleh dari sejumlah informan seperti pihak manajemen PDAM, staf teknis, petugas lapangan, dan masyarakat, untuk melihat kesesuaian maupun perbedaan informasi terkait layanan dan kendala yang dihadapi; serta triangulasi teknik, yaitu menggabungkan tiga metode pengumpulan data berupa wawancara, observasi, dan studi dokumentasi, sehingga hasil wawancara dapat dibandingkan dengan hasil observasi dan dokumen pendukung yang ada. Dengan penerapan kedua bentuk triangulasi tersebut, peneliti dapat memastikan bahwa data yang diperoleh memiliki tingkat kredibilitas dan keakuratan yang memadai untuk dianalisis lebih lanjut pada tahap berikutnya.

## **HASIL PENELITIAN**

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Makassar telah mengalami pertumbuhan yang konsisten melalui berbagai tahapan sepanjang sejarahnya, dimulai sejak berdirinya Instalasi Pengolahan Air pertama pada masa pemerintahan Hindia Belanda dengan kapasitas produksi awal yang terbatas, hingga mengalami beberapa kali perubahan status kelembagaan seiring perkembangan zaman. Seiring meluasnya urbanisasi ke wilayah timur dan selatan Kota Makassar, pemerintah daerah membangun sejumlah instalasi pengolahan air tambahan guna mengatasi keterbatasan kapasitas instalasi lama, sekaligus memperluas jangkauan layanan ke wilayah pinggiran kota yang sebelumnya belum terjangkau secara optimal oleh jaringan

induk pusat. Sebagai penyedia layanan air minum bagi masyarakat, PDAM Kota Makassar menetapkan visi menjadi perusahaan daerah air minum yang sehat, unggul, mandiri, dan profesional, yang diwujudkan melalui sejumlah misi operasional, di antaranya memberikan pelayanan air minum sesuai standar kesehatan, menyediakan air minum yang berkualitas, berkuantitas, dan berkelanjutan, memenuhi cakupan layanan secara maksimal, serta mewujudkan kinerja kelembagaan yang profesional dan berdaya saing.

Hasil penelitian ini disusun berdasarkan data primer yang diperoleh melalui wawancara dengan 13 informan, yang terdiri atas unsur manajemen internal PDAM, kepala wilayah pelayanan, staf teknis, tim quick response, serta masyarakat pengguna layanan, ditambah data sekunder berupa dokumen internal PDAM Kota Makassar, khususnya yang bersumber dari kantor pelayanan wilayah. Sejalan dengan tujuan penyusunan policy brief, pembahasan hasil penelitian difokuskan pada kondisi eksisting jangkauan serta kinerja operasional distribusi air, yang selanjutnya dianalisis melalui lima pilar strategi Osborne dan Plastrik.

Salah satu indikator untuk mengetahui sejauh mana jangkauan masyarakat dalam memperoleh layanan air adalah tren pengaduan yang masuk ke PDAM. Data pengaduan periode Januari 2025 hingga Juli 2026 menunjukkan fluktuasi yang cukup signifikan, dengan jumlah pengaduan terendah tercatat pada Maret 2026 sebanyak 230 pengaduan dan jumlah tertinggi pada Juni 2026 sebanyak 640 pengaduan, disusul Oktober 2025 sebanyak 519 pengaduan. Secara agregat tahunan, tahun 2025 tercatat 4.062 pengaduan dengan realisasi penanganan sebesar 4.062, sementara periode Januari-Juni 2026 tercatat 2.484 pengaduan dengan realisasi yang sama, sehingga total pengaduan pada rentang waktu tersebut mencapai 6.546 dengan tingkat realisasi 100 persen secara administratif. Meskipun demikian, rincian bulanan pada dokumen realisasi tahun 2026 menunjukkan adanya ketidaksesuaian urutan antara kolom jumlah pengaduan dan kolom realisasi, sehingga analisis pada penelitian ini difokuskan pada angka total tahunan yang telah terkonfirmasi konsisten. Lonjakan pengaduan pada Oktober 2025 dan Juni 2026 sejalan dengan pemberitaan media mengenai gangguan jaringan pipa utama PDAM yang berdampak pada puluhan lokasi sekaligus, serta konsisten dengan keterangan internal PDAM bahwa gangguan skala besar biasanya dipicu oleh kerusakan teknis mendadak pada instalasi atau penurunan debit air baku akibat musim kemarau panjang.

**Tabel 1. Rekapitulasi Tahunan Pengaduan dan Realisasi PDAM Kota Makassar.**

| <b>Tahun</b>            | <b>Jumlah Pengaduan</b> | <b>Jumlah Realisasi</b> |
|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| 2025 (Januari-Desember) | 4.062 SL                | 4.062 SL                |
| 2026 (Januari-Juni)     | 2.484 SL                | 2.484 SL                |
| Total                   | 6.546 SL                | 6.546 SL                |

Sumber: PDAM Kota Makassar, 2026

Rekapitulasi jenis pengaduan menunjukkan bahwa kategori Tidak Dapat Air (TDA) merupakan jenis keluhan paling dominan hampir setiap bulan, berkisar antara 117 hingga 349 pengaduan per bulan, jauh melampaui kategori keluhan lainnya. Kategori kedua yang cukup dominan adalah Kebocoran (KBC), berkisar antara 88 hingga 177 pengaduan per bulan, sementara kategori lain seperti permohonan meter baru, pindah aliran, penggantian meter, air kotor, dan air tidak mengalir muncul dengan proporsi yang jauh lebih kecil. Dominasi kategori Tidak Dapat Air sejalan dengan keterangan Kepala Wilayah Pelayanan I yang menyatakan bahwa debit air baku yang kerap tidak normal serta keterbatasan kapasitas produksi menjadi tantangan paling spesifik di wilayah tersebut, sebagaimana juga dikeluhkan langsung oleh sejumlah informan masyarakat di Kecamatan Tallo yang mengalami air tidak mengalir hingga berminggu-minggu.

**Tabel 2. Komponen Neraca Air PDAM Kota Makassar Tahun 2025**

| <b>Komponen</b>                | <b>Volume (m<sup>3</sup>)</b> | <b>Persentase</b> |
|--------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| Volume Input                   | 104.141.744                   | 100%              |
| Air Berekening (Revenue Water) | 51.552.253                    | 49,50%            |
| Konsumsi Resmi Tak Berekening  | 512.411                       | 0,49%             |
| Kehilangan Air (NRW)           | 52.077.081                    | 50,01%            |
| - Kehilangan Air Fisik         | 47.911.411                    | 46,01%            |
| - Ketidakakuratan Meter & Data | 3.124.252                     | 3,00%             |
| - Konsumsi Tidak Resmi         | 1.041.417                     | 1,00%             |

Sumber: PDAM Kota Makassar, 2025

Neraca air PDAM Kota Makassar tahun 2025 menunjukkan bahwa dari total volume input sebesar 104.141.744 m<sup>3</sup>, hanya sekitar 49,50 persen atau 51.552.253 m<sup>3</sup> yang tercatat sebagai air berekening (revenue water), sementara sisanya sebesar 50,01 persen atau 52.077.081 m<sup>3</sup> tergolong sebagai kehilangan air (Non-Revenue Water/NRW). Dari total kehilangan air tersebut, komponen kehilangan air fisik akibat kebocoran jaringan pipa menyumbang porsi

terbesar, yaitu 46,01 persen dari total volume input, jauh lebih besar dibandingkan kehilangan akibat ketidakakuratan meter (3,00 persen) maupun konsumsi tidak resmi tidak berekening (1,00 persen). Tingkat kehilangan air sebesar kurang lebih 50 persen ini tergolong sangat tinggi apabila dibandingkan dengan standar ideal kehilangan air pada perusahaan air minum yang sehat, yang umumnya berada di bawah 25 persen. Temuan ini memperkuat keterangan informan Bagian Distribusi dan Kehilangan Air bahwa kendala utama yang dihadapi adalah faktor infrastruktur pipa yang sudah tua, khususnya pipa sambungan rumah yang rentan mengalami korosi.

Wilayah Pelayanan I dipilih sebagai contoh dalam melihat tren volume distribusi air karena wilayah ini tercatat paling banyak menyumbang permasalahan dan pengaduan pelanggan dibandingkan wilayah pelayanan lainnya. Selama lima tahun terakhir, volume distribusi air di wilayah ini mengalami fluktuasi dan secara umum belum kembali ke capaian tahun 2022 sebesar 8.266.038 m<sup>3</sup>. Dalam enam bulan pertama tahun 2026, volume distribusi justru menurun cukup tajam, dari 699.839 m<sup>3</sup> pada Januari menjadi 538.741 m<sup>3</sup> pada Juni, atau berkurang sekitar 23 persen. Penurunan ini sejalan dengan pernyataan Kepala Wilayah Pelayanan I bahwa kendala pelayanan di wilayahnya lebih disebabkan oleh terbatasnya kapasitas produksi air baku, bukan karena kinerja tim di lapangan.

**Tabel 3. Volume Distribusi Air Wilayah Pelayanan I. (2022-2026)**

| <b>Tahun</b> | <b>Total Volume (m<sup>3</sup>)</b> | <b>Rata-rata/Bulan (m<sup>3</sup>)</b> | <b>Keterangan</b> |
|--------------|-------------------------------------|----------------------------------------|-------------------|
| 2022         | 8.266.038                           | 688.837                                | Data lengkap      |
| 2023         | 7.645.189                           | 637.099                                | Data lengkap      |
| 2024         | 7.320.779                           | 610.065                                | Data lengkap      |
| 2025         | 7.903.967                           | 658.664                                | Data lengkap      |
| 2026         | 3.846.050                           | 641.008                                | Data Januari-Juni |

Sumber: Data diolah, PDAM Wilayah Pelayanan I, 2026

Ketentuan mengenai penanganan pengaduan pelanggan telah diatur dalam prosedur operasional standar internal, dengan proses dimulai dari penerimaan laporan, pencatatan data ke sistem, tindak lanjut oleh wilayah pelayanan atau bagian terkait dengan durasi yang bervariasi tergantung jenis keluhan, hingga pemantauan akhir oleh Bagian Humas. Kondisi di lapangan justru menunjukkan komitmen yang lebih ketat dibanding prosedur tertulis tersebut, dengan sejumlah pihak internal secara konsisten menyebutkan adanya komitmen penyelesaian maksimal 1x24 jam khusus untuk kasus kebocoran pipa, sedangkan perbaikan

pipa tersier umumnya membutuhkan waktu 4 hingga 8 jam meskipun realisasinya dapat lebih lama bergantung kondisi teknis di lokasi. Namun, gambaran yang cukup kontras muncul dari pengalaman warga di Kecamatan Tallo, yang mengungkapkan bahwa komitmen layanan tersebut belum sepenuhnya dirasakan, terutama karena posisi rumah mereka berada di ujung jaringan distribusi; sekalipun keluhan telah berulang kali disampaikan, respons yang diterima dinilai lambat, bahkan aliran air sempat terhenti hingga hitungan minggu, bahkan mencapai tiga bulan tanpa tindak lanjut teknis yang benar-benar menuntaskan persoalan.

Analisis strategi peningkatan pengelolaan dan distribusi air disusun dengan mengacu pada lima pilar strategi Osborne dan Plastrik. Pada strategi inti, distribusi air PDAM Kota Makassar diatur melalui pembagian enam wilayah pelayanan yang masing-masing disuplai oleh instalasi pengolahan air berbeda sesuai sumber air bakunya, dengan tiga langkah strategis jangka panjang berupa pemasangan jaringan pipa baru di daerah yang belum terlayani, rehabilitasi jaringan pipa lama di daerah padat penduduk, dan pembangunan instalasi pengolahan air baru di wilayah timur kota. Meski demikian, kesenjangan antara narasi strategi inti yang disampaikan pihak manajemen dengan pengalaman aktual pelanggan di Wilayah I dan Kecamatan Tallo, sebagaimana diungkapkan sejumlah informan masyarakat yang mengalami air tidak mengalir hingga berbulan-bulan, menunjukkan bahwa strategi inti belum sepenuhnya mampu mengatasi ketimpangan struktural akibat keterbatasan kapasitas produksi air baku, sehingga pemerataan yang dimaksud masih lebih bersifat administratif ketimbang substantif bagi sebagian pelanggan di wilayah ujung jaringan.

Pada strategi konsekuensi, PDAM menetapkan target waktu maksimal 1x24 jam untuk penanganan laporan kebocoran pipa sebagai bentuk komitmen pelayanan, dengan evaluasi kinerja dilakukan melalui sistem pengaduan terpusat yang dapat dipantau langsung oleh setiap kepala wilayah pelayanan, bahkan Kepala Wilayah Pelayanan I menerapkan pemantauan lebih ketat dengan menekankan penyelesaian pengaduan pada hari yang sama. Target tahunan penurunan angka kehilangan air juga ditetapkan sebesar 3 persen, dengan konsekuensi berupa kerugian pendapatan apabila target tidak tercapai. Meskipun demikian, Bagian Distribusi dan Kehilangan Air mengakui bahwa sistem penilaian kinerja formal khusus bagi Tim Pemeliharaan Jaringan belum tersedia, sehingga konsekuensi kinerja saat ini masih bersifat administratif berupa teguran atau surat peringatan bagi petugas yang lalai. Konsekuensi yang jauh lebih nyata justru dirasakan langsung oleh pelanggan di wilayah kronis seperti Tallo dan Sunu, yang mengeluhkan ketidakadilan antara tarif penuh yang tetap ditagihkan dengan layanan air yang tidak mereka nikmati, bahkan hingga menimbulkan

kerugian ekonomi tambahan karena harus membeli air jerigen serta gangguan pada aktivitas dan waktu istirahat rumah tangga.

Pada strategi pelanggan, PDAM telah mengintegrasikan seluruh saluran pengaduan, mulai dari media sosial, situs web, hingga loket kantor, ke dalam satu sistem terpusat sebagai bahan evaluasi kinerja tim di lapangan, serta menyiapkan narasi komunikasi kepada masyarakat mengenai penyebab gangguan, baik akibat musim kemarau maupun kendala teknis lokal. Namun demikian, penyebaran informasi gangguan belum menjangkau seluruh pelanggan secara merata, dan masih muncul keluhan mengenai keadilan tarif, khususnya dari pelanggan di wilayah yang mengalami krisis air berkepanjangan. Pada strategi kontrol, kemudahan prosedural dalam penyampaian laporan ternyata tidak berbanding lurus dengan penyelesaian teknis di lapangan, khususnya pada wilayah dengan kendala kronis seperti Tallo dan Sunu, di mana pelaporan yang mudah tidak serta-merta diikuti oleh penyelesaian masalah pasokan yang mendasar. Sementara itu, pada strategi budaya, keramahan personal petugas dalam melayani dan berkomunikasi dengan pelanggan belum sepenuhnya diimbangi dengan kesiapan dan kecepatan penanganan teknis di lapangan, terutama pada wilayah dengan persoalan pasokan yang bersifat menahun.

Secara keseluruhan, rangkuman permasalahan pelayanan yang teridentifikasi meliputi ketimpangan distribusi air, ditandai dengan penurunan volume distribusi Wilayah Pelayanan I sekitar 23 persen pada semester pertama 2026 serta keluhan krisis air kronis di Kecamatan Tallo dan Sunu; akses PDAM yang masih terbatas pada sejumlah informan masyarakat di wilayah ujung jaringan yang belum sepenuhnya terjangkau layanan stabil; kebocoran dan kualitas air yang buruk, tercermin dari tingkat kehilangan air mencapai 50,01 persen serta dominasi kategori pengaduan TDA dan KBC setiap bulan; infrastruktur yang belum memadai, berupa pipa sambungan rumah yang telah tua dan rawan korosi serta keterbatasan kapasitas produksi air di Wilayah Pelayanan I; dan tata kelola lintas sektor yang belum optimal, ditandai belum tersedianya sistem penilaian kinerja formal bagi Tim Pemeliharaan Jaringan serta kesenjangan antara komitmen layanan 1x24 jam dengan pengalaman riil pelanggan di wilayah kronis.

## **PEMBAHASAN**

Temuan penelitian mengindikasikan bahwa akses masyarakat terhadap layanan air PDAM Kota Makassar, terutama di Wilayah Pelayanan I, masih diwarnai kesenjangan yang cukup mencolok antarwilayah. Bila dilihat secara keseluruhan, seluruh pengaduan yang masuk tercatat rampung 100 persen secara administratif, angka yang sekilas mengesankan kinerja

pelayanan sudah berjalan baik. Namun, data kualitatif dari informan masyarakat justru mengungkap realita yang lebih rumit, yaitu selesainya suatu pengaduan secara administratif dalam sistem tidak otomatis berarti persoalan teknisnya benar-benar tuntas di lapangan, terutama di wilayah dengan persoalan menahun seperti Kecamatan Tallo, tempat sejumlah warga mengaku air tidak mengalir berminggu-minggu bahkan berbulan-bulan meski sudah berulang kali mengadu. Kesenjangan antara catatan administratif dan pengalaman riil pelanggan ini menegaskan pentingnya indikator kinerja pelayanan yang tidak hanya diukur dari kecepatan penutupan tiket pengaduan, tetapi juga dari keberhasilan penyelesaian akar masalah teknis yang mendasarinya, sejalan dengan konsep kualitas pelayanan yang menekankan aspek reliabilitas dan bukan sekadar responsivitas administratif semata.

Temuan ini semakin kuat ketika data sekunder dan primer saling ditriangulasi. Angka kehilangan air yang mencapai 50,01 persen pada neraca air 2025, dengan kehilangan fisik sebagai penyumbang terbesar, berkaitan erat dengan tingginya proporsi pengaduan kategori Tidak Dapat Air dan Kebocoran pada data realisasi pengaduan Wilayah Pelayanan I. Kondisi tersebut juga sejalan dengan keterangan Kepala Wilayah Pelayanan I serta Bagian Distribusi dan Kehilangan Air bahwa akar persoalan pelayanan sesungguhnya terletak pada infrastruktur pipa yang sudah menua dan terbatasnya kapasitas produksi air baku, bukan semata soal kinerja tim di lapangan yang kurang maksimal. Merosotnya volume distribusi Wilayah Pelayanan I sebesar kurang lebih 23 persen pada semester pertama 2026 kian menegaskan bahwa keterbatasan pasokan merupakan akar masalah yang jauh lebih mendasar dibanding sekadar isu ketanggapan petugas. Hal ini penting untuk digarisbawahi karena implikasinya terhadap arah kebijakan berbeda, apabila akar masalah terletak pada kapasitas produksi dan infrastruktur, maka solusi yang tepat sasaran seharusnya berupa investasi jangka panjang pada perbaikan jaringan pipa dan penambahan kapasitas produksi, bukan semata perbaikan pada aspek layanan pelanggan di permukaan.

Ditinjau dari sisi strategi pelayanan, penerapan lima pilar Osborne dan Plastrik memperlihatkan bahwa PDAM Kota Makassar sebenarnya telah memiliki landasan strategi inti, konsekuensi, pelanggan, kontrol, dan budaya yang cukup terstruktur, tampak misalnya dari pembagian wilayah pelayanan berdasarkan sumber instalasi pengolahan air, komitmen penanganan kebocoran pipa dalam 1x24 jam, pelimpahan kewenangan perbaikan darurat ke kantor wilayah, hingga pembinaan budaya kerja yang tanggap dan profesional bagi petugas garda depan. Meski begitu, penerapan kelima strategi tersebut belum merata di seluruh wilayah pelayanan. Pada strategi konsekuensi, misalnya, belum tersedia sistem penilaian kinerja formal bagi Tim Pemeliharaan Jaringan, sehingga insentif dan sanksi kinerja masih

bersifat administratif dan kurang terukur secara objektif. Pada strategi pelanggan, penyebaran informasi gangguan belum menjangkau seluruh pelanggan secara merata dan masih muncul keluhan soal keadilan tarif, terutama di kalangan pelanggan yang mengalami pemadaman berkepanjangan namun tetap dikenakan tarif penuh. Pada strategi kontrol, kemudahan prosedural dalam pelaporan ternyata tidak berbanding lurus dengan penyelesaian teknis di lapangan, khususnya pada wilayah berkendala kronis, yang menunjukkan bahwa desentralisasi kewenangan belum diimbangi dengan ketersediaan sumber daya teknis yang memadai di tingkat wilayah. Sementara pada strategi budaya, keramahan personal petugas belum sepenuhnya diimbangi dengan kesigapan, sehingga kepuasan pelanggan terhadap aspek interpersonal tidak serta-merta diikuti oleh kepuasan terhadap aspek teknis penyelesaian masalah.

Ketimpangan penerapan strategi ini juga sejalan dengan temuan penelitian terdahulu yang menunjukkan bahwa aspek pemahaman pegawai, keramahan, dan kenyamanan fasilitas masih memerlukan perbaikan, sekalipun kualitas pelayanan secara umum dinilai baik oleh pelanggan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa persoalan utama PDAM Kota Makassar bukan terletak pada kurangnya kerangka strategi, melainkan pada kesenjangan implementasi antara kebijakan yang dirancang di tingkat manajemen pusat dengan realitas operasional di tingkat wilayah, khususnya wilayah dengan keterbatasan kapasitas produksi seperti Wilayah Pelayanan I.

Dari perspektif kualitas pelayanan, kelima dimensi tangibles, reliability, responsiveness, assurance, dan empathy dapat digunakan untuk memetakan prioritas perbaikan. Dimensi reliability atau kehandalan pasokan air tampak menjadi titik paling lemah, tercermin dari tingginya proporsi pengaduan Tidak Dapat Air dan tingkat kehilangan air yang jauh melampaui standar ideal. Dimensi assurance turut terganggu oleh ketidaksesuaian antara komitmen layanan yang dijanjikan pihak manajemen dengan pengalaman aktual pelanggan di wilayah kronis, yang berpotensi menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap institusi penyedia layanan. Adapun dimensi empathy, meskipun petugas dinilai cukup ramah dalam interaksi personal, belum diimbangi dengan penanganan yang cepat dan berkeadilan bagi pelanggan di wilayah yang mengalami krisis berkepanjangan. Temuan-temuan ini menegaskan bahwa strategi peningkatan pelayanan PDAM Kota Makassar ke depan perlu diarahkan secara khusus pada penguatan reliabilitas pasokan melalui perbaikan infrastruktur fisik, pembangunan sistem evaluasi kinerja tim teknis yang formal dan terukur, serta pemerataan kebijakan tarif dan informasi bagi pelanggan di wilayah dengan kendala kronis, sebagai landasan utama penyusunan rekomendasi kebijakan dalam bentuk policy brief.

Lebih lanjut, temuan ini juga memperlihatkan bahwa kesenjangan implementasi kebijakan pelayanan publik tidak selalu disebabkan oleh ketiadaan komitmen di tingkat manajemen, melainkan oleh keterbatasan sumber daya struktural yang tidak dapat diselesaikan hanya melalui perbaikan prosedur maupun peningkatan kapasitas interpersonal petugas. Wilayah dengan keterbatasan kapasitas produksi air baku, seperti Wilayah Pelayanan I, memerlukan intervensi kebijakan yang bersifat jangka panjang dan lintas sektor, mengingat penyelesaiannya turut bergantung pada ketersediaan sumber air baku dari bendungan serta dukungan anggaran daerah untuk investasi infrastruktur. Dengan demikian, penyusunan policy brief pada penelitian ini perlu mengintegrasikan rekomendasi teknis-infrastruktural dengan rekomendasi kelembagaan, agar strategi peningkatan pelayanan yang dihasilkan benar-benar mampu menjangkau akar persoalan, bukan sekadar memperbaiki tampilan kinerja pelayanan di permukaan.

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut. Pertama, jangkauan masyarakat dalam memperoleh layanan air PDAM Kota Makassar, khususnya di Wilayah Pelayanan I, masih menunjukkan ketimpangan yang nyata, ditandai dengan tingginya proporsi pengaduan kategori Tidak Dapat Air dan Kebocoran sepanjang tahun 2025-2026, serta penurunan volume distribusi air sekitar 23 persen dalam paruh pertama tahun 2026. Kedua, tingkat kehilangan air PDAM Kota Makassar tahun 2025 mencapai 50,01 persen dari total volume input, dengan kehilangan air fisik akibat kebocoran jaringan sebagai penyumbang terbesar, yang secara langsung berkontribusi terhadap ketidakefektifan distribusi dan tingginya pengaduan pelanggan. Ketiga, penerapan lima pilar strategi peningkatan pelayanan, yaitu strategi inti, konsekuensi, pelanggan, kontrol, dan budaya, telah memiliki fondasi yang relatif terstruktur, namun penerapannya belum sepenuhnya merata, khususnya pada aspek sistem evaluasi kinerja tim teknis yang belum terformalisasi serta pemerataan informasi dan keadilan tarif bagi pelanggan pada wilayah dengan kendala kronis. Keempat, dari sisi kualitas pelayanan, aspek reliability, assurance, dan empathy menjadi titik yang paling memerlukan perbaikan, khususnya bagi masyarakat di wilayah ujung jaringan distribusi seperti Kecamatan Tallo, yang mengalami krisis air berkepanjangan meskipun proses pelaporan pengaduan dinilai relatif mudah.

Secara keseluruhan, temuan-temuan tersebut menjawab tujuan penelitian ini, yaitu mengungkap sejauh mana jangkauan masyarakat dalam memperoleh layanan air di Kota

Makassar sekaligus menjadi dasar penyusunan rekomendasi kebijakan. Hasil penelitian menegaskan bahwa persoalan mendasar dalam pengelolaan dan distribusi air PDAM Kota Makassar bukan disebabkan oleh ketiadaan kerangka strategi, melainkan oleh kesenjangan antara strategi yang telah dirancang di tingkat manajemen dengan realitas implementasinya di tingkat wilayah operasional, terutama pada wilayah dengan keterbatasan kapasitas produksi air baku dan infrastruktur jaringan yang sudah menua.

Sejalan dengan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan beberapa langkah kebijakan yang dapat menjadi materi rekomendasi dalam policy brief. Pertama, PDAM Kota Makassar perlu memprioritaskan program rehabilitasi jaringan pipa lama, khususnya pada wilayah dengan tingkat kehilangan air fisik yang tinggi, disertai penambahan kapasitas produksi air baku secara bertahap agar pasokan di wilayah dengan kendala kronis seperti Kecamatan Tallo dapat lebih terjamin keberlanjutannya. Kedua, perlu dibangun sistem penilaian kinerja formal bagi Tim Pemeliharaan Jaringan yang terukur berdasarkan indikator kecepatan deteksi kebocoran, ketepatan waktu perbaikan, dan tingkat keberhasilan penyelesaian teknis, sehingga konsekuensi kinerja tidak lagi bersifat administratif semata melainkan berbasis capaian yang dapat dievaluasi secara berkala. Ketiga, kebijakan tarif dan mekanisme kompensasi perlu ditinjau ulang agar lebih mempertimbangkan kondisi riil pelanggan, terutama terkait keluhan tarif penuh yang tetap ditagihkan meski air tidak mengalir dalam jangka waktu lama, misalnya melalui skema penyesuaian tarif atau kompensasi bagi pelanggan yang mengalami gangguan pasokan berkepanjangan. Keempat, penyebaran informasi mengenai gangguan pasokan dan rencana perbaikan jaringan perlu diperluas cakupannya agar dapat menjangkau seluruh pelanggan secara merata, tidak hanya melalui media sosial dan situs web, tetapi juga melalui saluran komunikasi yang lebih inklusif bagi masyarakat di wilayah ujung jaringan distribusi. Kelima, diperlukan penguatan koordinasi lintas sektor antara PDAM, pemerintah daerah, dan instansi pengelola sumber daya air baku, guna memastikan keberlanjutan pasokan air baku di tengah pertumbuhan penduduk dan perkembangan kawasan perkotaan Kota Makassar yang terus meningkat.

Penelitian ini memiliki keterbatasan, antara lain cakupan informan yang terpusat pada Wilayah Pelayanan I sebagai wilayah dengan tingkat pengaduan tertinggi, sehingga generalisasi temuan pada wilayah pelayanan lain perlu dilakukan secara hati-hati. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan untuk memperluas cakupan wilayah kajian guna memperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai variasi kondisi pelayanan antarwilayah, serta mengembangkan indikator pengukuran kinerja pelayanan yang tidak hanya berbasis penyelesaian administratif pengaduan, tetapi juga berbasis penyelesaian

substantif di lapangan, sehingga kebijakan peningkatan pelayanan air bersih di Kota Makassar dapat dirumuskan secara lebih tepat sasaran dan berkelanjutan. Pada akhirnya, keberhasilan strategi peningkatan pengelolaan dan distribusi air PDAM Kota Makassar sangat ditentukan oleh konsistensi antara komitmen kebijakan di tingkat manajemen pusat dengan dukungan sumber daya, anggaran, dan koordinasi lintas sektor yang memadai di tingkat wilayah operasional, agar hak masyarakat atas air bersih sebagaimana diamanatkan peraturan perundang-undangan dapat terwujud secara merata bagi seluruh warga Kota Makassar.

## REFERENSI

1. Alim, S. (2025). Warga di Timungan Lompoe keluhkan air PDAM Makassar sudah setahun keruh. detikSulsel. <https://www.detik.com/sulsel/makassar/d-7831108/warga-di-timungan-lompoe-keluhkan-air-pdam-makassar-sudah-setahun-keruh>
2. Denzin, N. K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. McGraw-Hill.
3. Direktorat Jenderal Sumber Daya Air. (2026). Menelusuri sejarah dan keindahan Bendungan Bili-Bili. Kementerian Pekerjaan Umum. [https://sda.pu.go.id/post/detail/menelusuri\\_sejarah\\_dan\\_keindahan\\_bendungan\\_bili-bili](https://sda.pu.go.id/post/detail/menelusuri_sejarah_dan_keindahan_bendungan_bili-bili)
4. Harbani Pasolong. (2019). *Teori administrasi publik* (9th ed.). Alfabeta.
5. Osborne, D., & Plastrik, P. (1997). *Banishing bureaucracy: The five strategies for reinventing government*. Addison-Wesley.
6. Parawangi, A., Malik, I., & Universitas Muhammadiyah Makassar. (2021). Pengaruh kualitas pelayanan terhadap kepuasan konsumen Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). *Jurnal Administrasi Negara*, 2(April).
7. Pemerintahan Republik Indonesia. (2019). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/122742/uu-no-17-tahun-2019>
8. Permukiman, Kota Makassar, & Kabupaten. (2017). Evaluasi perubahan kebutuhan air irigasi D.I. Bili-Bili akibat perluasan permukiman Kota Makassar dan Kabupaten Gowa. *Jurnal Teknik*, 2017(2), 61-66.
9. Presiden Republik Indonesia. (2009). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
10. Statistik, Badan Pusat. (2024). Jumlah penduduk menurut kecamatan dan jenis kelamin di Kota Makassar, 2023. <https://makassarkota.bps.go.id>

11. Syachrul Arsyad. (2025). Ada pengerjaan pipa, suplai PDAM Makassar terganggu di 23 lokasi mulai besok. detik.com. <https://www.detik.com/sulsel/makassar/d-8190181>
12. UN-Water. (n.d.). Human rights to water and sanitation. UN-Water. <https://www.unwater.org/water-facts/human-rights-water-and-sanitation>
13. Wardyah, N. S. (2025). Tallo mengalami krisis air selama 2 dekade, akankah berakhir? ANTARA News Makassar. <https://makassar.antaranews.com/berita/602637>