BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Air merupakan kebutuhan pokok yang sangat penting dalam kehidupan manusia. Sebagai kebutuhan dasar bagi setiap orang, pemerintah bertanggung jawab dalam mengelola air sehingga dapat memberikan manfaat bagi masyarakat secara adil dan merata. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyatakan bahwa air bukan hanya sekedar sumber daya melainkan sebagian dari hak asasi manusia yang menjadi kunci dalam pembangunan berkelanjutan, pengentasan kemiskinan, serta ketahanan pangan dan energi. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Republik Indonesia No 17 tahun 2019 2019 Tentang Sumber Daya Air dalam Pasal 6, ditegaskan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan air dalam jumlah yang memadai, dengan kualitas yang baik, aman untuk dikonsumsi, serta terjaga ketersediaannya secara berkelanjutan.(Undang-Undang Republik Indonesia No 17 tahun 2019 2019) Dengan aturan ini, negara menegaskan bahwa air tidak boleh menjadi komoditas yang hanya dikuasai oleh segelintir pihak demi kepentingan pribadi. Pengelolaan air harus didasarkan pada prinsip keseimbangan, keberlanjutan, dan kesejahteraan bersama. Oleh karena itu, dibutuhkan upaya bersama dari berbagai pihak agar air dapat dikelola dengan adil, efisien, dan berkelanjutan untuk kesejahteraan bersama.

Tingkat populasi penduduk yang tinggi akan berdampak pula akan kebutuhan masyarakat terhadap air. Dalam hal ini, pemerintah memiliki kewajiban untuk memastikan ketersediaan air bersih bagi masyarakat, sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke 4 menyatakan bahwa tujuan utama negara adalah melindungi seluruh rakyat Indonesia serta mewujudkan kesejahteraan umum. Ketentuan ini diperkuat dalam

Peraturan Daerah (PERDA) Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2015 pasal 36 mengenai pengembangan sistem jaringan sumber daya air baku yang menjelaskan SPAM (Sistem Penyediaan Air Minum) harus menjamin kuantitas, kualitas kontinuitas penyediaan air minum bagi penduduk dan kegiatan ekonomi serta meningkatkan efisiensi dan cakupan pelayanan. Untuk itu, peningkatan kualitas layanan penyedia air menjadi suatu keharusan yang tidak boleh diabaikan. Kualitas pelayanan mencerminkan seberapa jauh pihak penyedia jasa dapat memberikan pelayanan yang sesuai dengan harapan pelanggannya (Suandi 2019).

Kota Makassar merupakan daerah dengan jumlah penduduk tertinggi dibandingkan kabupaten/kota lain di Provinsi Sulawesi Selatan. Bahkan, di tingkat Pulau Sulawesi, kota ini juga menduduki peringkat pertama dalam hal jumlah penduduk. Sebagian besar penduduk Makassar berada dalam kategori usia produktif, yakni 15-59 tahun, dengan jumlah mencapai sekitar 971,48 ribu jiwa atau sekitar 65,74% dari total populasi.

Tabel 1
Data Jumlah Penduduk Kota Makassar Tahun 2023

Kecamatan	Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin Di Kota Makassar (Jiwa) Tahun 2023		
	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
Mariso	29,246	29,484	58,730
Mamajang	28,632	29,661	58,293
Tamalate	94,013	94,419	188,432
Rappocini	73,548	77,065	150,613
Makassar	40,771	41,466	82,237
Ujung Pandang	12,058	12,793	24,851
Wajo	14,512	14,991	29,503
Bontoala	27,409	27,792	55,201
Ujung Tanah	18,401	18,344	36,745
Kepulauan Sangkarrang	7,486	7,495	14,981
Tallo	74,581	73,474	148,055
Panakkukang	71,640	72,564	144,204
Manggala	79,753	80,713	160,466
Biringkanaya	107,463	108,357	215,820
Tamalanrea	52,878	53,384	106,262

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Makassar 2024

Berdasarkan data yang dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2024, jumlah penduduk usia produktif tersebut mencapai angka yang sama. Sementara itu, kelompok usia anak-anak (0-14 tahun) mencakup sekitar 23,95% dari total penduduk, sedangkan kelompok lanjut usia (di atas 60 tahun) berjumlah sekitar 10,31%. Dengan jumlah penduduk yang tinggi dan mayoritas berada dalam usia produktif, kebutuhan akan air bersih di Kota Makassar menjadi sangat krusial.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) sebagai penyedia layanan utama air bersih harus menghadapi tantangan besar untuk memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat. PDAM memiliki tanggung jawab utama dalam mengelola serta menyediakan layanan air bersih guna mendukung kesejahteraan masyarakat. Tugas ini dijalankan sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur peran pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik secara optimal (INDONESIA et al. 2014). Sejalan dengan hal tersebut, dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2015 Tentang Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) yang menekankan bahwa setiap warga negara memiliki hak atas akses air minum yang layak, berkualitas, dan terjangkau. Dalam pelaksanaannya, SPAM bertujuan untuk menyediakan pelayanan air minum yang dapat memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari masyarakat, dengan memastikan kontinuitas pengaliran air selama 24 jam sehari.

PDAM Kota Makassar berperan penting dalam menyediakan air bersih untuk masyarakat. Sebagai layanan publik, PDAM harus memastikan bahwa air bersih tersedia dengan baik, karena ini berpengaruh langsung pada kehidupan sehari-hari warga. Dalam hubungannya memberikan jasa pelayanan, tentunya PDAM harus berhati-hati dalam memberikan pelayanan agar tercipta kepuasan bagi masyarakat penerima layanan.

Tabel 2
Jumlah Pelanggan PDAM Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2021

Kabupaten/Kota	Jumlah Pelanggan PDAM Menurut Jenis Konsumen dan Kabupaten/Kota				
	Sosial	Non Niaga	Niaga dan Industri	Khusus	Jumlah
	2021	2021	2021	2021	2021
Kepulauan Selayar	274	744	89	4	1.111
Bulukumba	106	6.925	100	-	7.131
Bantaeng	374	18.159	367	-	18.900
Jeneponto	64	9.443	23	88	9.618
Takalar	260	20.680	839	-	21.779
Gowa	294	43.723	2.131	157	46.305
Sinjai	136	13.313	878	-	14.327
Maros	286	18.390	2.105	12	20.793
Pangkep	85	95.680	470	-	96.235
Barru	82	8.490	167	1	8.740
Bone	338	13.446	1.109	-	14.893
Soppeng	152	10.519	133	1	10.805
Wajo	117	16.755	1.143	4	18.019
Sidrap	152	6.355	594	93	7.184
Pinrang	4	425	4	-	433
Enrekang	202	11.742	146	-	12.090
Luwu	104	13.789	259	1	14.153
Tana Toraja	313	7.071	472	-	7.856
Luwu Utara	247	8.719	332	-	9.298
Luwu Timur	267	13.943	809	5	15.024
Toraja Utara	155	9.917	549	-	10.621
Makassar	1.795	157.439	13.787	12	173.033
Pare-pare	494	33.079	3,441	1	37.015
Palopo	134	20.809	819	3	21.765
Sulawesi Selatan	6.435	180.139	30.766	382	217.722

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Selatan

Berdasarkan data pelanggan PDAM di berbagai Kabupaten yang ada di Sulawesi Selatan pada tahun 2021 terlihat bahwa jumlah pelanggan terbesar terdapat di Kota Makassar sebesar 173.033 pelanggan. Untuk itu, sebagai kota dengan jumlah pelanggan PDAM terbanyak di Sulawesi Selatan, Makassar memiliki tanggung jawab besar untuk menjaga kualitas layanannya agar terus optimal. Peningkatan mutu pelayanan menjadi hal yang sangat penting, apalagi dilihat dari pelanggan yang sebagian besar berasal dari kategori non-niaga, seperti rumah tangga dan usaha kecil.

Untuk memaksimalkan pelayanan kepada Masyarakat, PDAM Kota Makassar mengelompokkan wilayah operasionalnya ke dalam enam area pelayanan. Setiap wilayah tersebut memiliki kantor pelayanan yang bertanggung jawab atas berbagai unit pelayanan yang tersebar di beberapa Kecamatan yang ada di kota Makassar. Pembagian ini bertujuan untuk memastikan bahwa setiap pelanggan dapat dengan mudah mengakses layanan yang dibutuhkan serta memperoleh respons yang lebih cepat dan efisien dalam menyelesaikan berbagai permasalahan terkait penyediaan air bersih.

Tabel 3
Unit/ Cabang Pelayanan PDAM Kota Makassar

No	Unit/Cabang Pelayanan	Wilayah Pelayanan
1	Kantor Pelayanan Wilayah I	Meliputi wilayah Bontoala, Wajo, dan sekitarnya
2	Kantor Pelayanan Wilayah II	Meliputi wilayah Tamalanrea, Biringkanaya, dan sekitarnya.
3	Kantor Pelayanan Wilayah III	Meliputi wilayah Panakukang dan sekitarnya.
4	Kantor Pelayanan Wilayah IV	Meliputi wilayah Rappocini dan sekitarnya.
5	Kantor Pelayanan Wilayah V	Meliputi wilayah Mariso, Mamajang, dan sekitarnya.
6	Kantor Pelayanan Wilayah VI	Meliputi wilayah Manggala dan sekitarnya.

Sumber: Website PDAM

Namun pada kenyataannya PDAM Kota Makassar saat ini menghadapi berbagai tantangan terkait kualitas pelayanan. Didapati masih banyak masyarakat yang merasa tidak puas terhadap pelayanan yang diberikan baik dari segi penyediaan air sampai penanganan keluhan pelanggan yang dinilai masih belum optimal (Ahmira 2020). Dalam beberapa tahun terakhir ini ditemui berbagai masalah, seperti keterbatasan infrastruktur, gangguan distribusi, serta keluhan masyarakat tentang kualitas dan ketersediaan air. Salah satu yang menjadi

masalah utama gangguan distribusi air diakibatkan oleh kebocoran pipa, yang baru-baru ini terjadi lagi di 15 titik berbeda di kota Makassar berdasarkan laporan yang dilansir dari Antara *New*s (2024). Kebocoran ini menyebabkan ketidakstabilan pasokan air bersih bagi masyarakat. Perbaikan pipa yang bocor memerlukan waktu 12 jam sehingga pihak PDAM menghimbau kepada masyarakat untuk menampung air sebelum perbaikan dimulai karena perbaikan pipa juga menyebabkan pasokan air terganggu sementara.

Tak hanya itu, musim kemarau yang berkepanjangan juga menyebabkan penurunan debit air, mengakibatkan kesulitan dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Selain faktor cuaca, permasalahan lain yang turut menunjang kondisi ini adalah pengendapan lumpur dari aktivitas penambangan di Sungai Lekopancing. Subhan (2025) dalam Detik Sulsel mengatakan pengendapan lumpur dari aktivitas tambang di Sungai Lekopancing menghambat aliran air baku, sehingga PDAM harus melakukan pengerukan untuk normalisasi saluran . Kondisi ini menunjukkan perlunya perbaikan sistem pengelolaan dan distribusi agar kebutuhan masyarakat terhadap air bersih dapat terpenuhi secara konsisten.

Dalam berita Harian Fajar yang ditulis Nursam (2024) juga menyoroti permasalahan pelayanan air bersih oleh PDAM di Kota Makassar khususnya di Kecamatan Panakkukang. Warga mengeluhkan kondisi air PDAM yang kotor dan berbau, bahkan seorang masyarakat mengaku sudah sebulan mengalami masalah air keruh dan berbau. Hal tersebut menunjukkan adanya masalah serius dalam pengolahan dan distribusi air.

Berdasarkan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Lagu, Amansyah, and Mubarak (2016) menemukan bahwa sekitar 20% dari pelanggan PDAM di Kota Makassar melaporkan bahwa air yang mereka terima berwarna, 10,1% menyatakan berasa, dan 12,6% mengeluhkan bau yang kurang sedap. Hal ini

menunjukkan bahwa masih terdapat permasalahan dalam pengolahan dan distribusi air yang dapat berdampak pada kesehatan masyarakat.

Penelitian sebelumnya yang juga dilakukan oleh Ahmira (2020) tentang kualitas pelayanan penyediaan air bersih di PDAM kota Makassar, yang mengungkapkan bahwa pelayanan di PDAM kota Makassar masih belum optimal dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan air bersih. Ditemui dalam hal responsivitas saat menangani keluhan masyarakat masih tergolong rendah dengan tindak lanjut yang seringkali lambat. Selain itu, faktor penghambat utama dalam penyediaan air bersih di Makassar meliputi proyek pembangunan yang sering mengganggu jalur pipa distribusi, keterbatasan armada pengangkut air bersih, serta minimnya sumber air baku. Berdasarkan temuan ini, dapat disimpulkan bahwa meskipun terdapat berbagai upaya perbaikan, kualitas pelayanan PDAM Kota Makassar masih memerlukan peningkatan yang signifikan.

Salah satu upaya yang dilakukan PDAM Kota Makassar dalam meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dilansir dari Website resmi PDAM (2024) Direktur Umum dan Pelayanan PDAM Kota Makassar memberikan pelatihan pelayanan prima kepada 60 staf yang berinteraksi langsung dengan pelanggan. Pelatihan bertema "Membangun Budaya Pelayanan Prima yang Inklusi di Perumda Air Minum Kota Makassar" ini menekankan pentingnya integritas dan pelayanan inklusif untuk menjaga kepercayaan pelanggan. Meskipun demikian, implementasinya masih menghadapi sejumlah kendala, salah satunya adalah keluhan dari pelanggan terkait respons terhadap pengaduan, terutama dalam menangani kebocoran pipa dan gangguan distribusi air, masih dinilai lambat. Selain itu, beberapa informasi yang disebarluaskan oleh pihak PDAM tidak diketahui oleh sebagian pelanggan. Dibutuhkan waktu yang cukup lama untuk mendapatkan tanggapan, bahkan kadang tidak ditanggapi sama sekali, sehingga masyarakat harus datang langsung ke kantor pusat maupun

cabang PDAM untuk menanyakan status keluhan mereka dan apakah masalah tersebut dapat diatasi atau tidak (Ansyhariputra 2023).

Hal lain yang menunjukkan bahwa kualitas pelayanan PDAM kota Makassar belum optimal dapat dilihat berdasarkan hasil ulasan *google review* tahun 2024-2025. Terlihat masih banyak masyarakat yang mengeluh terhadap pelayanan yang diberikan pihak PDAM

Tabel 4
Keluhan Masyarakat Berdasarkan Google Review Tahun 2024/2025

No	Kantor PDAM	Bintang	Keluhan Masyarakat
1.	Wilayah I	3	Masyarakat mengeluh dikarenakan air yang jarang mengalir baik saat musim hujan maupun kemarau. Selain itu, warga mengeluh karena pihak PDAM dinilai kurang responsif. Masyarakat sudah melaporkan terkait masalah air namun tidak ada tindak lanjut dari pihak PDAM
2	Wilayah II	2	Masyarakat mengeluhkan pelayanan di PDAM dinilai kurang responsif, karena gangguan air yang terjadi tanpa adanya pemberitahuan sebelumnya. Air tiba-tiba tidak mengalir kalaupun mengalir tetapi sangat lambat, selain itu, ada beberapa titik yang kualitas airnya tampak keruh.
3	Wilayah III	2	Masyarakat mengeluh karena terkadang meteran air tiba-tiba diputuskan tanpa adanya pemberitahuan. Selain itu, di bagian layanan pengaduan seringkali tidak ada respon seolah-olah keluhan pelanggan dirasa tidak penting.
4	Wilayah IV	3	Masyarakat mengeluh akibat Pelayanan pengaduan yang di berikan kepada masyarakat tidak direspon oleh pihak PDAM wilayah 4 sehingga masyarakat merasakan biaya yang dikeluarkan tidak sesuai dengan pelayanan yang diberikan
5	Wilayah V	3	Masyarakat mengeluh akibat air yang mengalir di malam hari, walaupun mengalir di siang hari tetapi jamnya tidak menentu dan tagihan yang tiba-tiba sangat tinggi
6	Wilayah VI	3	Banyak masyarakat yang kecewa terhadap pelayanan yang diberikan seperti di kantor cabang wilayah 6 banyak masyarakat yang mengeluh akibat air yang mengalir sangat sedikit

Sumber: Diolah Penulis Dari *Google Review* Tahun 2024-2025

Dalam *google review,* penilaian biasanya ditunjukkan dengan bintang. Bintang yang lebih banyak misalnya lima diartikan bahwa masyarakat merasa puas dengan pelayanan yang diberikan. Sebaliknya, bintang yang lebih sedikit misalnya dua atau tiga menunjukkan bahwa masyarakat merasa kurang baik atau merasa kecewa dengan pelayanan yang diberikan. Dalam hal ini, hasil penilaian *google review* di atas terhadap enam kantor wilayah PDAM Kota Makassar pada tahun 2024/2025 hanya menerima rating rata-rata antara dua dan tiga bintang yang artinya bahwa masih banyak keluhan yang dirasakan warga sehingga dari ulasan tersebut dapat disimpulkan bahwa pelayanan PDAM masih diperlukan banyak perbaikan untuk meningkatkan kepuasan masyarakat penerima layanan.

Untuk mengetahui lebih jelas terkait kebenaran keluhan yang dirasakan oleh masyarakat penerima layanan di PDAM Makassar, Penulis melakukan Pra penelitian atau observasi langsung pada tanggal 13 Maret 2025 ke beberapa daerah di wilayah kerja PDAM. Berdasarkan wawancara dengan masyarakat di beberapa wilayah kerja PDAM, ditemukan keluhan masyarakat yang pertama di daerah Tello Baru masyarakat mengeluhkan terkait air PDAM yang seringkali tidak mengalir dan hanya mengalir pada waktu-waktu tertentu saja. Masyarakat sudah beberapa kali mengadukan masalah tersebut ke pihak PDAM namun tidak ada tindak lanjut yang dilakukan oleh pihak PDAM.

Keluhan serupa juga ditemukan di daerah Rappocini Raya di mana masyarakat mengeluh karena air sangat jarang mengalir pada siang hari dan baru mengalir di malam hingga dini hari saja. Selain itu, saat mengalami kebocoran pipa pihak PDAM memang pernah melakukan perbaikan, namun hasilnya belum optimal karena kebocoran masih terjadi dan tidak ada lagi tindak lanjut pihak PDAM untuk menyelesaikan masalah tersebut walaupun sudah dilaporkan. Tak hanya itu, permasalahan ini juga dirasakan oleh masyarakat di daerah Bumi

Tamalanrea Permai. Masyarakat mengatakan bahwa air seringkali tidak mengalir kalaupun mengalir, kualitas air kadang berbau dan keruh.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, ditemukan beberapa isu utama yakni:

1. Keterbatasan infrastruktur seperti kebocoran pipa yang menyebabkan ketidakstabilan dan tidak meratanya distribusi air
2. kualitas air yang terkadang keruh dan berbau menyebabkan ketidaknyamanan masyarakat
3. kurangnya tanggung jawab PDAM dalam menangani keluhan pelanggan sehingga Pelayanan PDAM dinilai kurang responsif
4. Tagihan yang tidak sesuai dengan pelayanan yang diberikan

Melihat permasalahan yang dihadapi, dapat disimpulkan bahwa belum optimalnya pelayanan PDAM dipengaruhi oleh berbagai faktor, mulai dari keterbatasan infrastruktur, kualitas air yang belum terjamin, manajemen operasional yang kurang responsif, hingga komunikasi publik yang tidak berjalan efektif. Dalam konteks ini, diperlukan upaya dalam meningkatkan pelayanan PDAM Kota Makassar agar dapat memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasar akan air bersih secara efektif. Untuk itu penulis tertarik melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul **“Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan di PDAM Kota Makassar”** guna memberikan rekomendasi kebijakan sebagai upaya dalam meningkatkan kualitas pelayanan di PDAM Kota Makassar.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana upaya yang dilakukan dalam meningkatkan kualitas pelayanan pada PDAM Kota Makassar?
2. Bagaimana penyusunan rekomendasi kebijakan melalui *policy brief* sebagai upaya dalam meningkatkan kualitas pelayanan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dilakukannya penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan dalam meningkatkan kualitas pelayanan di PDAM Kota Makassar.
2. Untuk memberikan rekomendasi kebijakan melalui *policy brief* sebagai upaya dalam meningkatkan kualitas pelayanan di PDAM Kota Makassar.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber pengetahuan atau acuan bagi para pembaca yang terkait dengan skripsi karya ini yang berhubungan dengan kualitas pelayanan.

Selain itu, penelitian ini diharapkan bisa menjadi pedoman bagi para peneliti yang ingin menjadikan pelayanan di PDAM sebagai bahan penelitian sehingga hasil penelitian ini dapat disempurnakan oleh penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi tolak ukur keberhasilan pemerintah akan pentingnya kualitas pelayanan sebagai suatu keberhasilan dalam pelayanan publik. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan

gambaran objektif mengenai kualitas pelayanan di PDAM serta menjadi dasar bagi pihak terkait dalam meningkatkan kualitas layanannya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.