

**Antara Regulasi Dan Realitas : Implementasi Prinsip Pelayanan Publik  
Dalam Program Penyediaan Sambungan Air Bersih Gratis Di Kota  
Makassar**

Nurul Hikma<sup>1</sup>, Rizki Ramadhani<sup>2</sup>, Muhammad Fauzi Ramadhan<sup>3</sup>

<sup>123</sup> Fakultas Hukum, Universitas Muslim Indonesia, Indonesia

*Email Koresponden:* [Nurulhikmaa0903@gmail.com](mailto:Nurulhikmaa0903@gmail.com)

**Abstrak:** Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar hukum serta implementasi prinsip pelayanan publik dalam program sambungan air bersih gratis di Kota Makassar. Program ini pada dasarnya merupakan upaya pemerintah dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat, khususnya akses terhadap air bersih. Namun dalam pelaksanaannya, program ini masih menghadapi berbagai permasalahan yang menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara regulasi dan realitas di lapangan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan sosiologis. Data diperoleh melalui studi kepustakaan serta wawancara dengan pihak terkait. Analisis dilakukan secara kualitatif untuk mengkaji kesenjangan antara norma hukum dan implementasi program. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program sambungan air bersih gratis belum memiliki dasar hukum yang spesifik dalam bentuk Peraturan Daerah atau Peraturan Wali Kota, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya. Selain itu, penerapan prinsip pelayanan publik seperti transparansi dan akuntabilitas, belum berjalan secara optimal, yang ditandai dengan kurangnya keterbukaan informasi, lemahnya pengawasan, serta belum meratanya distribusi layanan kepada masyarakat. Kondisi ini menunjukkan bahwa program tersebut masih memerlukan perbaikan dari aspek regulasi maupun implementasi agar dapat berjalan secara efektif dan sesuai dengan prinsip pelayanan publik.

**Kata Kunci:** Pelayanan Publik, Air Bersih, Implementasi, Ketidakpastian Hukum, kebijakan

**Abstract:** *This study aims to analyze the legal basis and the implementation of public service principles in the free clean water connection program in Makassar City. This program is essentially a government effort to fulfill basic community needs, particularly access to clean water. However, in practice, the program still faces various issues that indicate a discrepancy between regulatory frameworks and actual conditions in the field. This research employs an empirical legal method with statutory and sociological approaches. Data were obtained through literature review and interviews with relevant stakeholders. The analysis was conducted qualitatively to examine the gap between legal norms and the implementation of the program. The results show that the free clean water connection program does not yet have a specific legal basis in the form of regional regulations or mayoral regulations, resulting in legal uncertainty in its implementation. In addition, the application of public service principles such as transparency and accountability has not been optimal, as indicated by limited access to information, weak oversight, and the unequal distribution of services to the community. These conditions indicate that the program still requires improvements in*

*both regulatory and implementation aspects in order to operate effectively and in accordance with public service principles.*

**Keywords:** *Public Service, Clean Water, Implementation Gap, Legal Uncertainty, Policy Failure*

## **PENDAHULUAN**

Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki kewajiban untuk menjamin terpenuhinya hak-hak dasar warga negara melalui penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas. Pelayanan publik merupakan salah satu instrumen utama dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, karena berkaitan langsung dengan pemenuhan kebutuhan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan akses terhadap air bersih. Dalam konteks negara kesejahteraan (*welfare state*), negara tidak hanya berperan sebagai regulator, tetapi juga sebagai penyedia layanan yang harus mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat secara adil dan merata.

Air bersih merupakan kebutuhan dasar yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Ketersediaan dan akses terhadap air bersih tidak hanya berkaitan dengan aspek kesehatan, tetapi juga menyangkut hak asasi manusia yang harus dijamin oleh negara. Oleh karena itu, pemerintah memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap warga negara dapat memperoleh akses terhadap air bersih secara layak. Dalam rangka mewujudkan hal tersebut, Pemerintah Kota Makassar menginisiasi program sambungan air bersih gratis sebagai bentuk kebijakan publik yang ditujukan untuk membantu masyarakat, khususnya kelompok berpenghasilan rendah.

Namun demikian, dalam praktiknya pelaksanaan program sambungan air bersih gratis tersebut tidak terlepas dari berbagai permasalahan. Secara normatif, keberadaan suatu program publik seharusnya didukung oleh dasar hukum yang jelas dan spesifik agar memiliki kepastian hukum serta arah pelaksanaan yang terukur. Akan tetapi, berdasarkan pengamatan awal, program ini belum memiliki landasan hukum yang konkret dalam bentuk Peraturan Daerah maupun Peraturan Wali Kota. Kondisi ini menimbulkan potensi

ketidakpastian hukum yang dapat berdampak pada inkonsistensi pelaksanaan program serta lemahnya pengawasan terhadap implementasinya.

Selain itu, penerapan prinsip-prinsip pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga belum sepenuhnya terlaksana secara optimal. Prinsip transparansi, akuntabilitas, dan keadilan yang seharusnya menjadi dasar dalam penyelenggaraan pelayanan publik masih menghadapi berbagai kendala di lapangan. Kurangnya keterbukaan informasi mengenai mekanisme program, tidak meratanya distribusi layanan, serta lemahnya sistem pengawasan menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum dengan realitas implementasi.

Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan program sambungan air bersih gratis tidak hanya menghadapi persoalan teknis, tetapi juga persoalan yuridis dan administratif. Dalam perspektif hukum administrasi negara, setiap kebijakan publik harus didasarkan pada asas legalitas serta prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*). Ketiadaan regulasi yang jelas serta lemahnya implementasi prinsip pelayanan publik dapat mengarah pada ketidakefektifan kebijakan, bahkan berpotensi mencerminkan kegagalan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam perspektif normatif keagamaan, prinsip keadilan dan kejujuran dalam penyelenggaraan pelayanan publik juga memiliki landasan yang kuat. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Surah Al-Mā'idah ayat 8 yang menyatakan bahwa setiap orang diperintahkan untuk berlaku adil dan tidak dipengaruhi oleh kebencian terhadap suatu golongan sehingga mendorong untuk berlaku tidak adil. Prinsip tersebut menegaskan bahwa keadilan harus menjadi landasan utama dalam setiap tindakan, termasuk dalam penyelenggaraan kebijakan publik. Dengan demikian, distribusi pelayanan publik, termasuk program air bersih, seharusnya dilaksanakan secara adil dan tidak diskriminatif agar dapat menjangkau seluruh masyarakat yang membutuhkan.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dilihat bahwa terdapat kesenjangan antara regulasi dan realitas dalam pelaksanaan program sambungan air bersih gratis di Kota Makassar. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan guna menganalisis secara

lebih mendalam mengenai dasar hukum program tersebut serta bagaimana implementasi prinsip pelayanan publik dalam praktiknya. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) bagaimana dasar hukum program sambungan air bersih gratis di Kota Makassar, dan (2) bagaimana implementasi prinsip pelayanan publik dalam program tersebut.

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan analisis yang komprehensif mengenai kesesuaian antara regulasi dan implementasi program, serta mengidentifikasi permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaannya. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam kajian hukum administrasi negara dan pelayanan publik. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efektif, transparan, dan berkeadilan.

#### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang mengkaji hukum sebagai suatu perilaku nyata yang terjadi dalam masyarakat. Penelitian hukum empiris tidak hanya berfokus pada norma hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga melihat bagaimana hukum tersebut diimplementasikan dalam praktik. Dalam konteks ini, penelitian dilakukan untuk mengetahui kesesuaian antara ketentuan hukum yang mengatur pelayanan publik dengan realitas pelaksanaan program sambungan air bersih gratis di Kota Makassar.

Pemilihan tipe penelitian empiris didasarkan pada adanya kesenjangan antara regulasi dan implementasi di lapangan. Oleh karena itu, penelitian ini tidak hanya menelaah aspek normatif berupa peraturan perundang-undangan, tetapi juga mengkaji kondisi faktual yang terjadi di masyarakat melalui pengumpulan data secara langsung. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran yang komprehensif mengenai efektivitas pelaksanaan program serta permasalahan yang dihadapi dalam penerapan prinsip pelayanan publik.

#### **PEMBAHASAN**

### **1. Dasar Hukum Program Sambungan Air Bersih Gratis di Kota Makassar**

Program sambungan air bersih gratis merupakan salah satu bentuk kebijakan publik yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemenuhan kebutuhan dasar berupa akses terhadap air bersih. Dalam perspektif hukum administrasi negara, setiap kebijakan publik harus didasarkan pada asas legalitas, yaitu bahwa setiap tindakan pemerintah wajib memiliki dasar hukum yang jelas dan sah.

Secara normatif, penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menegaskan kewajiban negara dalam memberikan pelayanan yang berkualitas, adil, transparan, dan akuntabel kepada masyarakat. Undang-undang tersebut menjadi landasan hukum penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), karena pelayanan publik merupakan salah satu bentuk nyata kehadiran negara dalam memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak warga negara. Dalam ketentuan tersebut ditegaskan bahwa setiap penyelenggara pelayanan publik, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, maupun badan usaha milik daerah, wajib memberikan pelayanan yang sesuai dengan standar pelayanan, menjamin kepastian hukum, serta mengedepankan prinsip profesionalitas, partisipatif, dan non-diskriminatif. Dengan demikian, pelayanan publik tidak hanya dipandang sebagai kewajiban administratif pemerintah, tetapi juga sebagai bentuk perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional masyarakat.

Selain itu, pengelolaan sumber daya air juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air yang menekankan pentingnya peran pemerintah dalam menjamin ketersediaan air bagi kebutuhan masyarakat. Air sebagai sumber daya alam yang memiliki fungsi vital bagi kehidupan manusia harus dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, negara memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa masyarakat memperoleh

akses terhadap air bersih dan layanan air minum yang layak. Undang-undang tersebut juga menegaskan bahwa pengelolaan sumber daya air harus memperhatikan aspek konservasi, pendayagunaan, pengendalian daya rusak air, serta perlindungan terhadap hak masyarakat atas air. Dalam praktiknya, pengelolaan air tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis dan lingkungan, tetapi juga menyangkut aspek sosial, ekonomi, dan pelayanan publik karena air merupakan kebutuhan dasar yang sangat menentukan kualitas hidup masyarakat.

Dalam konteks pemerintahan daerah, kewenangan penyelenggaraan pelayanan publik juga didasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan otonomi kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, termasuk pelayanan dasar kepada masyarakat. Melalui prinsip otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan yang lebih luas untuk mengelola potensi dan sumber daya daerah sesuai kebutuhan masyarakat setempat, termasuk dalam penyediaan layanan air bersih, sanitasi, kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur publik lainnya. Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik karena pemerintah daerah dianggap lebih memahami kondisi dan kebutuhan masyarakat di wilayahnya masing-masing. Oleh sebab itu, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui perencanaan yang baik, pengawasan yang efektif, serta penyediaan sarana dan prasarana yang memadai.

Dalam implementasinya, penyelenggaraan pelayanan publik, khususnya dalam sektor pelayanan air bersih, masih menghadapi berbagai tantangan seperti keterbatasan infrastruktur, kurang optimalnya manajemen pelayanan, keterbatasan anggaran, serta rendahnya kualitas sumber daya manusia. Kondisi tersebut sering kali berdampak pada belum meratanya akses masyarakat terhadap pelayanan air bersih yang layak, terutama di daerah terpencil dan wilayah dengan tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi. Oleh karena itu, diperlukan sinergi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan usaha penyedia layanan, dan masyarakat dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas dan berkeadilan. Dengan adanya pengaturan hukum yang jelas dan

pelaksanaan yang efektif, diharapkan pelayanan publik di bidang sumber daya air dapat berjalan optimal guna memenuhi hak masyarakat atas akses air bersih sebagai bagian dari kesejahteraan sosial dan pembangunan nasional.

Lebih lanjut, dalam pelaksanaannya, program sambungan air bersih gratis di Kota Makassar juga didasarkan pada kebijakan teknis yang tertuang dalam Surat Keputusan PDAM Kota Makassar Nomor 270/2.3/5/2025 tentang Pemasangan Sambungan Air Bersih Gratis. Keberadaan Surat Keputusan tersebut menjadi dasar operasional dalam pelaksanaan program di lapangan, khususnya dalam hal teknis pemasangan dan penentuan kebijakan internal.

Namun demikian, apabila dianalisis secara yuridis, keberadaan Surat Keputusan PDAM tersebut belum cukup kuat untuk menjadi landasan hukum utama dalam penyelenggaraan program secara menyeluruh. Hal ini disebabkan karena Surat Keputusan hanya bersifat administratif dan internal, sehingga daya ikatnya terbatas dan tidak memiliki kekuatan mengikat secara umum seperti halnya Peraturan Daerah atau Peraturan Wali Kota.

Selain itu, belum adanya regulasi daerah yang secara spesifik mengatur program sambungan air bersih gratis menunjukkan adanya kekosongan hukum (*legal vacuum*) dalam tataran implementasi kebijakan. Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, terutama terkait dengan mekanisme pelaksanaan, kriteria penerima manfaat, serta sistem pengawasan terhadap program tersebut.

Dengan demikian, meskipun secara normatif program ini memiliki dasar hukum yang cukup melalui berbagai peraturan perundang-undangan, namun secara khusus masih terdapat kelemahan dalam aspek pengaturan yang lebih teknis dan operasional. Ketiadaan Peraturan Daerah atau Peraturan Wali Kota menyebabkan program ini belum memiliki landasan hukum yang kuat dan komprehensif, sehingga berpotensi mempengaruhi efektivitas dan akuntabilitas dalam pelaksanaannya.

## **2. Implementasi Prinsip Pelayanan Publik dalam Program Sambungan Air Bersih Gratis**

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pemerintah wajib berpedoman pada prinsip-prinsip pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, antara lain transparansi, akuntabilitas, keadilan, dan partisipasi. Prinsip-prinsip ini menjadi indikator utama dalam menilai kualitas suatu pelayanan publik.

Namun dalam pelaksanaan program sambungan air bersih gratis di Kota Makassar, penerapan prinsip-prinsip tersebut belum berjalan secara optimal. Dari aspek transparansi, masih terdapat keterbatasan informasi yang disampaikan kepada masyarakat terkait prosedur, persyaratan, serta mekanisme pelaksanaan program. Kurangnya keterbukaan informasi ini menyebabkan sebagian masyarakat tidak memahami secara jelas bagaimana cara memperoleh layanan tersebut, sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpercayaan terhadap penyelenggara layanan.

Dari aspek akuntabilitas, pelaksanaan program belum sepenuhnya dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka. Hal ini terlihat dari belum adanya sistem pelaporan yang jelas serta mekanisme evaluasi yang terstruktur terhadap pelaksanaan program. Ketiadaan regulasi yang spesifik juga turut memperlemah akuntabilitas, karena tidak terdapat standar yang mengatur secara rinci mengenai kewajiban dan tanggung jawab para pihak yang terlibat.

Selanjutnya, dari aspek keadilan, distribusi layanan dalam program ini belum sepenuhnya merata. Masih terdapat masyarakat yang seharusnya menjadi prioritas penerima manfaat namun belum mendapatkan akses layanan, karena terdapat beberapa kendala yang terjadi seperti kekurangan material atau kondisi tempat yang kurang cocok untuk pemasangan. Kondisi ini menunjukkan bahwa implementasi program sambungan air bersih gratis masih belum sepenuhnya mencerminkan prinsip keadilan dalam pelayanan publik. Ketidakmerataan distribusi layanan serta adanya kendala teknis menunjukkan bahwa pelaksanaan program masih menghadapi beberapa hambatan di lapangan. Selain itu, hal ini juga mengindikasikan bahwa proses penentuan prioritas penerima manfaat belum berjalan secara optimal, sehingga tujuan

program untuk menjangkau masyarakat yang paling membutuhkan belum sepenuhnya tercapai.

Permasalahan-permasalahan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum dengan realitas implementasi di lapangan. Secara teoritis, pelayanan publik seharusnya dilaksanakan secara profesional, transparan, dan berkeadilan. Namun dalam praktiknya, berbagai kendala administratif dan kelemahan regulasi menyebabkan prinsip-prinsip tersebut tidak dapat diterapkan secara optimal.

Lebih lanjut, kondisi ini dapat dianalisis sebagai bentuk ketidakefektifan kebijakan publik dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Program yang seharusnya menjadi solusi dalam pemenuhan kebutuhan air bersih justru belum mampu memberikan manfaat secara maksimal kepada masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa permasalahan tidak hanya terletak pada aspek implementasi, tetapi juga pada perencanaan dan penguatan regulasi yang belum memadai.

Dengan demikian, implementasi program sambungan air bersih gratis di Kota Makassar masih memerlukan perbaikan di beberapa aspek, baik dari aspek regulasi maupun pelaksanaannya di lapangan. Penguatan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan keadilan menjadi hal yang sangat penting untuk memastikan bahwa program ini dapat berjalan secara efektif dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa program sambungan air bersih gratis di Kota Makassar belum sepenuhnya didukung oleh dasar hukum yang memadai, khususnya tidak adanya Peraturan Daerah atau Peraturan Wali Kota yang secara spesifik mengatur pelaksanaannya. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum serta berpotensi mempengaruhi konsistensi dan keberlanjutan program. Selain itu, implementasi prinsip pelayanan publik dalam program tersebut belum berjalan secara optimal. Hal ini terlihat dari masih terbatasnya transparansi informasi kepada masyarakat, lemahnya akuntabilitas dalam pelaksanaan, serta belum meratanya akses layanan bagi seluruh lapisan masyarakat yang membutuhkan. Dengan demikian, terdapat kesenjangan

antara regulasi yang ada dengan realitas pelaksanaan di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan pembentukan regulasi yang lebih jelas serta peningkatan pengawasan dan evaluasi dalam pelaksanaan program agar prinsip pelayanan publik dapat diterapkan secara efektif dan berkeadilan.

#### **REFERENSI**

- [1] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- [2] Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- [3] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- [4] Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air.
- [5] Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.
- [6] Surat Keputusan PDAM Kota Makassar Nomor 270/2.3/5/2025 tentang Pemasangan Sambungan Air Bersih Gratis.
- [7] Agus Yudha Hernoko. 2016. Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial. Jakarta: Kencana.
- [8] Mariam Darus Badruzaman. 2001. Kompilasi Hukum Perikatan. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- [9] Peter Mahmud Marzuki. 2006. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- [10] Ridwan HR. 2013. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- [11] Sinambela, Lijan Poltak. 2014. Reformasi Pelayanan Publik. Jakarta: Bumi Aksara.
- [12] Hardiyansyah. 2018. Kualitas Pelayanan Publik. Yogyakarta: Gava Media.
- [13] Jurnal Hukum dan Peradilan. Artikel terkait prinsip pelayanan publik.
- [14] Jurnal RechtsVinding. Artikel terkait implementasi dan evaluasi kebijakan publik.