

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Masyarakat sangat kuat menuntut adanya pelayanan publik yang cepat, efisien, serta profesional di era reformasi seperti sekarang. Hal itu mendorong banyaknya inovasi pada berbagai organisasi pemerintahan selaku lembaga penyedia pelayanan publik, termasuk didalamnya adalah Pemerintah Kabupaten Jember yang dinilai telah banyak sekali menerapkan atau mengaplikasikan pelayanan yang berbasis inovasi. Saat ini, berbagai instansi pemerintah berupaya keras untuk meningkatkan mutu layanan mereka guna meraih kepuasan maksimal dari masyarakat sebagai penerima layanan publik. Upaya tersebut diwujudkan melalui beragam strategi yang berfokus pada pemenuhan kebutuhan, keinginan, dan harapan masyarakat, sekaligus membentuk citra positif lembaga di mata publik (Dwiyanto, 2023). Dalam mendukung hal ini, keberadaan fasilitas dan infrastruktur yang memadai menjadi faktor penting yang tidak bisa diabaikan. Di sisi lain, sektor jasa mengalami pertumbuhan yang sangat cepat, ditandai oleh meningkatnya persaingan di antara para penyedia layanan. Persaingan yang intens menuntut setiap lembaga jasa untuk terus berinovasi dan menyesuaikan diri dengan kebutuhan konsumen yang semakin kompleks. Variasi dalam mutu dan karakteristik pelayanan menjadi elemen kunci dalam menciptakan keunggulan kompetitif dan memengaruhi penerimaan masyarakat terhadap layanan tersebut.

Kepuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah mencerminkan penilaian sumatif (evaluasi akhir) mengenai kinerja pemerintah sehubungan dengan penyebaran informasi dan penyediaan layanan publik (Katharina, 2021). Penting bagi para pemimpin dan pejabat politik untuk mengukur kepuasan masyarakat secara keseluruhan dengan tepat. Mitigasi permasalahan sebelum menimbulkan ketidakpuasan yang meluas adalah cara utama untuk memastikan stabilitas pemerintahan. Namun, kepuasan masyarakat bukan sekadar hasil kinerja pemerintah sebenarnya. Menurut (Abdullah & Tantri, 2019) kepuasan diartikan sebagai kondisi emosional yang muncul ketika pelayanan yang diterima sesuai atau tidak dengan yang diharapkan oleh pelanggan. Kepuasan dimaknai sebagai perasaan seseorang terhadap berbagai faktor yang mempengaruhi situasi tertentu, khususnya pemenuhan kebutuhan, harapan, dan persyaratan (Kotler & Keller, 2019). Menurut (Alimansyah & Suratman, 2023), kepuasan masyarakat terhadap pemerintah merupakan fungsi dari harapan masyarakat dan persepsi terhadap pemerintah. Teori *expectancy disconfirmation model* memandang penilaian mengenai kepuasan penerima layanan ditentukan tidak hanya oleh kinerja penyedia layanan, namun juga oleh proses dimana warga membandingkan kinerja tersebut dengan ekspektasi mereka sebelumnya. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KEMENPANRB-RI) atau (RI-2018) menegaskan bahwa tujuan utama penyelenggaraan pelayanan publik bagi Indonesia adalah untuk memenuhi harapan, tuntutan, kebutuhan dan keinginan masyarakat. Oleh karena itu, keadaan pelayanan publik harus dianggap sebagai stimulan terhadap

pemerintah khususnya kabupaten Jember untuk dapat memberikan pelayanan publik yang lebih baik kepada seluruh warga negara. Hal ini sangat penting untuk ditanggapi dengan serius karena Indonesia adalah negara demokratis dan pelayanan publik merupakan tanggung jawab pemerintah. Oleh karena itu, menjadi tantangan bagi organisasi sektor publik di Indonesia untuk meningkatkan kapasitasnya dalam menjalankan perannya sebagai penyedia layanan publik yang andal guna memenuhi harapan, tuntutan, kebutuhan dan keinginan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, kepercayaan masyarakat, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. kepuasan masyarakat terhadap pemerintah. Banyak faktor yang mempengaruhi kepuasan masyarakat, termasuk diantaranya kualitas layanan (*service quality*), citra institusi pemerintahan (*image*), kepercayaan (*public trust*).

Konsep kepuasan dan kepercayaan terhadap pemerintah dalam beberapa dekade terakhir, telah memainkan peran yang sangat penting dalam penelitian administrasi publik. Secara sederhana, apabila semakin baik kualitas pelayanan publik, maka semakin puas pula pengguna layanan (masyarakat/publik) tersebut dan semakin besar kepercayaan mereka terhadap pemerintah (Liu dkk., 2020). Kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah mencerminkan adanya kegagalan kinerja dalam memenuhi ekspektasi yang telah terbentuk di kalangan publik (González-Gallego dkk., 2020; Purnomo & Qomariah, 2019). Kepercayaan masyarakat mengacu pada kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang merupakan keyakinan atau dukungan terhadap pemerintah serta keyakinan bahwa

pemerintah dapat melakukan hal yang benar tanpa diawasi. Kepercayaan dimaknai sebagai harapan bahwa janji seseorang atau kelompok dapat diandalkan. Berakar pada *social learning theory*, konsep ini menyatakan bahwa pengalaman negatif dan positif sebelumnya dengan janji menghasilkan ekspektasi terhadap janji-janji lain di masa depan. Kepercayaan masyarakat kepada pemerintahnya mengacu pada persepsi seseorang terhadap integritas dan kemampuan badan publik untuk memberikan layanan yang sesuai harapan (Rice, 2020). (Haning dkk., 2021) mendefinisikan kepercayaan pada pemerintah dan administrasi publik sebagai tingkat keyakinan atau keyakinan yang dimiliki warga negara terhadap otoritas negara dan cabang administrasi. Oleh karena itu, kepercayaan merupakan indikator sikap subjektif dibandingkan indikator objektif kinerja pemerintah.

Banyak ahli percaya bahwa kualitas layanan pemerintah sangat menentukan dan penting bagi kepuasan masyarakat. Menurut (Tjiptono, 2023) Kualitas layanan dapat diartikan sebagai gabungan dari seluruh karakteristik produk atau jasa yang disediakan kepada masyarakat, yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan mereka. Sejalan dengan pendapat (Yulianto, 2024), layanan merupakan tindakan atau aktivitas yang diberikan oleh penyedia kepada penerima layanan dan bersifat tidak berwujud. Kualitas pelayanan dipahami sebagai persepsi konsumen yang terbentuk dari perbandingan antara layanan yang diterima dengan ekspektasi mereka terhadap layanan tersebut. Organisasi sektor publik harus selalu berusaha untuk meningkatkan kualitas layanan yang mereka tawarkan guna meningkatkan kepuasan warga negara. Selain itu, kualitas layanan tidak akan meningkat jika

organisasi sektor publik tidak melakukan inovasi. Dalam konteks ini (Ibad & Ulum, 2023) mengatakan bahwa inovasi pelayanan untuk publik yang dilaksanakan dengan baik dapat memberikan nilai tambah terhadap pelayanan yang diberikan. Nilai tambah inilah yang kemudian meningkatkan kepuasan warga. Kualitas pelayanan publik ditentukan oleh berbagai faktor, antara lain pelaksanaan kegiatan pelayanan, kecukupan dan efektivitas sumber daya yang digunakan, kondisi lingkungan yang memengaruhi, serta kapabilitas manajerial dalam mengelola pelayanan (Dwiyanto, 2023). Pelayanan dikategorikan berkualitas apabila mampu memenuhi kebutuhan serta harapan masyarakat. Dengan demikian, mutu pelayanan menjadi aspek yang esensial dan harus senantiasa berorientasi pada kepuasan publik.

Citra masyarakat terhadap lembaga pemerintahan selaku institusi penyedia pelayanan publik menjadi nilai tambah yang akan mendorong kepuasan masyarakat. Hal ini disebabkan citra (*image*) sebagai identitas diri dan nilai bagi pemberi layanan. Jadi, banyak manfaat yang bisa diperoleh dari keduanya karena semakin tinggi kepercayaan pasien terhadap lembaga pemerintahan, maka reputasi lembaga pemerintahan pun semakin meningkat. Branding dianggap sebagai salah satu aset tak berwujud yang bernilai strategis bagi perusahaan, karena berperan penting dalam upaya positioning, pembentukan citra merek, serta penguatan reputasi perusahaan. *Brand image* sebagian besar merupakan konsep subjektif dan persepsi merek yang dipegang oleh pelanggan yang dibentuk melalui aktivitas pemasaran (Kotler & Keller, 2019). Citra (*brand image*) tidak hanya dilihat dari sisi

penyedia layanannya saja, namun dari sisi masyarakat/publik. Hal ini didukung oleh (Schiffman & Wisenblit, 2019) bahwa citra kualitas yang baik tidak seharusnya ditentukan dengan didasarkan pada sudut pandang atau persepsi dari pihak penyedia jasa, akan tetapi harus didasarkan pada penilaian dan pengalaman konsumen sebagai penerima layanan. Timbulnya rasa saling percaya dan saling menghormati akan mendorong masyarakat/publik untuk menerima tingkat pelayanan publik yang berkualitas yang diselenggarakan dengan penuh pengertian sehingga kekecewaan masyarakat/publik tidak timbul atau dapat dihindari.

Salah satu lembaga pemerintahan yaitu Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam hal ini adalah Kecamatan. Kecamatan, sebagai entitas penyelenggara pelayanan publik, dituntut untuk menyelenggarakan pelayanan dengan kualitas yang optimal. Hal ini disebabkan oleh adanya penilaian subjektif dari masyarakat selaku penerima layanan, yang secara langsung membentuk persepsi terhadap citra merek (brand image) lembaga atau institusi penyedia jasa tersebut. Adanya kualitas pelayanan dan *image* yang baik didalam lembaga pemerintahan, dapat menciptakan kepercayaan dan kepuasan masyarakat/publik. Penelitian ini menggunakan Kantor Kecamatan sebagai objek penelitian, dimana Kecamatan yang dimaksud adalah Kecamatan Wilayah Selatan Kabupaten Jember yaitu meliputi Kecamatan Gumukmas, Kecamatan Kencong, Kecamatan Puger, dan Kecamatan Jombang. Gambaran mengenai pencapaian kinerja pelayanan publik pada Kecamatan Wilayah Selatan Kabupaten Jember dapat dilihat dari tabel target dan realisasi kinerja pada tahun 2020-2023 pada Tabel 1, berikut. Berdasarkan data yang

diperoleh dari, peneliti menemukan adanya target kinerja yang belum tercapai, data tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.1:

**Tabel 1.1 Angka Pencapaian Kinerja Pelayanan di Wilayah Selatan Kabupaten Jember pada Tahun 2020-2023**

Sasaran Strategis	Kecamatan	Tahun	Target (%)	Realisasi (%)
Meningkatkan tata kelola yang baik melalui peningkatan peran kecamatan sebagai garda terdepan dalam peningkatan kualitas layanan masyarakat	Gumukmas	2020	85,00	65,60
		2021	80,00	75,58
		2022	85,00	93,33
		2023	85,00	88,05
	Kencong	2020	80,00	76,24
		2021	82,00	70,10
		2022	91,00	91,00
		2023	93,00	84,52
	Puger	2020	85,00	82,60
		2021	90,00	87,30
		2022	90,00	95,00
		2023	90,00	81,90
Jombang	2020	70,00	70,20	
	2021	75,00	78,30	
	2022	80,00	82,10	
	2023	85,00	85,00	

Sumber: LKIP Kecamatan di Kabupaten Jember (2020 – 2023)

Berdasarkan data pada Tabel 1.1, kinerja Kecamatan di wilayah selatan Kabupaten Jember menunjukkan capaian yang cukup baik, sebagaimana tercermin dari kesesuaian antara target dan realisasi kinerja selama kurun waktu empat tahun terakhir, yakni periode 2020 hingga 2023. Dalam hal ini, terdapat kinerja kecamatan yang telah memenuhi target, namun realisasi sasaran strategis masih belum terealisasi sepenuhnya. Di sisi lain, masih terdapat beberapa kecamatan yang belum mencapai target kinerja yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini menjadi penting untuk diperhatikan oleh seluruh pemangku kepentingan untuk mengidentifikasi faktor-faktor penghambat dan menjadikannya sebagai bahan evaluasi bagi perbaikan di tahun-tahun mendatang. Tingkat pencapaian terhadap

sasaran strategis oleh kecamatan di wilayah selatan Kabupaten Jember mencerminkan kinerja organisasi, khususnya dalam aspek pelayanan publik.

Pengukuran tingkat kepuasan masyarakat memiliki tujuan utama untuk mengevaluasi sejauh mana layanan publik yang diberikan telah memenuhi ekspektasi serta memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan penilaian atas pelayanan yang mereka terima. Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) berfungsi sebagai indikator penting yang merepresentasikan data serta informasi mengenai persepsi masyarakat, baik secara kuantitatif maupun kualitatif, terhadap kualitas pelayanan yang diselenggarakan oleh instansi publik, dengan cara membandingkan antara harapan dan kebutuhan aktual masyarakat. Berdasarkan potret kinerja pelayanan publik yang terdapat di kecamatan-kecamatan wilayah selatan Kabupaten Jember, penelitian ini berupaya untuk mengkaji sejumlah faktor strategis yang diyakini dapat menjadi solusi atas berbagai kendala dalam penyelenggaraan layanan publik. Faktor-faktor tersebut meliputi kualitas layanan yang diberikan, citra atau brand image dari institusi pelayanan, serta tingkat kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara layanan. Keseluruhan aspek ini diharapkan mampu mendorong peningkatan kualitas pelayanan sekaligus memperkuat kepuasan masyarakat di wilayah tersebut.

Penelitian ini tentunya dilandasi oleh penelitian empiris yang telah banyak dilakukan oleh peneliti terdahulu dimana konsep dan model konseptual yang beragam, serta temuan yang berbeda-beda pula. Mutu pelayanan mencerminkan sejauh mana suatu organisasi mampu mencapai target dan tujuan yang telah

dirancang sebelumnya, sekaligus menjadi tolok ukur keberhasilan seorang manajer atau pimpinan dalam menjalankan fungsi manajerialnya secara efektif. Tingkat kualitas layanan yang diberikan juga menunjukkan kompetensi organisasi dalam mengelola sumber daya, menyusun strategi, dan merespons kebutuhan masyarakat secara responsif dan profesional, sehingga keberhasilan pelayanan menjadi cerminan langsung dari kinerja manajerial dan efektivitas operasional lembaga tersebut. Keterkaitan antara kualitas layanan dan kepuasan dikaji dalam berbagai riset empiris. Kinerja pelayanan publik yang baik, tentunya mencerminkan bentuk pelaksanaan pelayanan publik yang baik (Tompkins, 2023). Kualitas pelayanan publik dinilai sebagai faktor penting yang berpengaruh signifikan terhadap kepercayaan masyarakat (*trust*) (Liu dkk., 2020); (Muzaki dkk., 2023); (Susliyanti & Binawati, 2020); (Lanin & Hermanto, 2019); (Singh & Jasial, 2021); dan (Han dkk., 2021). Temuan penelitian tersebut berbeda dengan temuan dari (Santa dkk., 2019) serta (Beeri dkk., 2019) menyatakan bahwa kualitas pelayanan publik tidak mempengaruhi kepercayaan masyarakat. Penelitian yang menunjukkan adanya pengaruh antara kualitas pelayanan publik terhadap kepuasan masyarakat diantaranya (Alruwaie dkk., 2020); (Muzaki dkk., 2023); (Susliyanti & Binawati, 2020); (Lanin & Hermanto, 2019); (Singh & Jasial, 2021); dan (Han dkk., 2021). Namun penelitian yang inkonsisten (Santa dkk., 2019) serta (Beeri dkk., 2019) menyatakan bahwa kualitas pelayanan publik tidak berpengaruh signifikan terhadap kepuasan masyarakat.

Pengaruh *brand image* terhadap kepuasan dinyatakan berpengaruh signifikan dalam penelitian (Handayani dkk., 2021); (Dam & Dam, 2021); dan (Shamsudin dkk., 2020), sedangkan penelitian (Prastiwi & Rivai, 2022); (Rivai & Zulfitri, 2021) dan (Rusmahafi & Wulandari, 2020) menyatakan tidak ada pengaruh signifikan *brand image* terhadap kepuasan. Sedangkan terkait dengan pengaruh *brand image* terhadap kepercayaan dinyatakan dalam penelitian (Ting dkk., 2020); (Muli Ginting dkk., 2023); (Benhardy dkk., 2020); (Kuswati dkk., 2021); (Hendrawan & Agustini, 2021); dan (Marliawati & Cahyaningdyah, 2020) menyatakan signifikan. Adapun inkonsistensi temuan penelitian diperoleh (Yosua, 2021) yang menyatakan bahwa *brand image* tidak berpengaruh signifikan terhadap kepercayaan.

Kepercayaan (*trust*) menjadi faktor penentu terciptanya kepuasan telah dikaji oleh beberapa penelitian empiris diantaranya (Al Qohirie, 2020); (Ashari, 2020) (Rahman dkk., 2021); (Beerli dkk., 2019); (Lanin & Hermanto, 2019); (Liu dkk., 2020); (Muzaki dkk., 2023); dan (Susliyanti & Binawati, 2020). Temuan berbeda diperoleh (Santa dkk., 2019) serta (Jeaheng dkk., 2020) yang menyatakan bahwa kepercayaan tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap kepuasan konsumen. Berdasarkan pemaparan teori empiris, *research gap*, serta di dukung dengan data dari Pemerintah Kabupaten Jember wilayah selatan, maka peneliti beranggapan bahwa penelitian ini penting untuk dilakukan. Peneliti menyimpulkan bahwa penelitian ini berjudul **“Pengaruh Kualitas Layanan Dan *Brand Image* Terhadap Kepuasan Masyarakat Dengan Kepercayaan Sebagai Variabel *Intervening* Pada Kecamatan Wilayah Selatan Kabupaten Jember”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan teori dan *research gap* maka penulis merangkum rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Kualitas pelayanan berpengaruh signifikan terhadap Kepercayaan?
2. Apakah *Brand Image* berpengaruh signifikan terhadap Kepercayaan?
3. Apakah Kualitas pelayanan berpengaruh signifikan terhadap Kepuasan masyarakat?
4. Apakah *Brand Image* berpengaruh signifikan terhadap Kepuasan masyarakat?
5. Apakah Kepercayaan berpengaruh signifikan terhadap Kepuasan masyarakat?
6. Apakah Kualitas pelayanan berpengaruh signifikan terhadap Kepuasan masyarakat melalui Kepercayaan?
7. Apakah *Brand image* berpengaruh signifikan terhadap Kepuasan masyarakat melalui Kepercayaan?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan penelitian pada penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji & menganalisis pengaruh kualitas pelayanan pegawai terhadap kepercayaan;
2. Untuk menguji & menganalisis pengaruh *brand image* terhadap *kepercayaan*;

3. Untuk menguji & menganalisis pengaruh kualitas pelayanan terhadap kepuasan;
4. Untuk menguji & menganalisis pengaruh *brand image* terhadap kepuasan;
5. Untuk menguji & menganalisis pengaruh *kepercayaan* terhadap kepuasan;
6. Untuk menguji & menganalisis pengaruh kualitas pelayanan terhadap kepuasan dengan *kepercayaan* sebagai variabel *intervening*;
7. Untuk menguji & menganalisis pengaruh *brand image* terhadap kepuasan dengan *kepercayaan* sebagai variabel *intervening*.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian diatas maka manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat praktisi
  - a. Bagi Pemerintah kabupaten jember wilayah selatan, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kritik dan saran bagi kinerja para pegawai pada pemerintah kabupaten jember wilayah selatan, serta dapat menggunakan hasil penelitian ini sebagai masukan untuk dipergunakan sebagai bahan dalam menyusun kebijakan guna meningkatkan pelayanan dan kinerja kepada masyarakat.
  - b. Bagi *stakeholder*, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan gambaran tentang faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi kepuasan pada masyarakat.
2. Manfaat akademis

- a. Bagi universitas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan kontribusi dalam mengembangkan teori-teori mengenai kepuasan khususnya pada lingkungan pemerintahan, sehingga nantinya dapat memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat bagi dunia ilmu pengetahuan pada umumnya dan khususnya bagi bidang keilmuan manajemen sumber daya manusia.
- b. Bagi penelitian selanjutnya, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bukti empiris tentang variabel-variabel yang diteliti, sehingga dapat dikembangkan dengan menambah variabel yang berbeda pada penelitian selanjutnya.

