

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pelayanan publik merupakan instrumen penting dalam mewujudkan kesejahteraan pelanggan sekaligus memperkuat legitimasi pemerintah. Hardiansyah (2018) menegaskan bahwa kualitas pelayanan publik ditentukan oleh sejauh mana pemerintah mampu memberikan layanan yang cepat, tepat, transparan, dan akuntabel. Dwiyanto (2018) juga menyatakan bahwa pelayanan publik bukan hanya sekadar pemenuhan kebutuhan dasar, melainkan kontrak sosial yang mengikat antara negara dan warga. Penelitian Prabowo dan Mardhiyah (2023) menunjukkan bahwa kualitas layanan, persepsi nilai, serta kepercayaan menjadi determinan utama yang berpengaruh terhadap kepuasan dan loyalitas pelanggan jasa.

Pada perspektif manajemen pemasaran jasa, peningkatan kualitas pelayanan publik tidak terlepas dari penerapan bauran pemasaran (*marketing mix*) sebagai strategi untuk menciptakan nilai bagi pelanggan. Kotler dan Keller (2019) menjelaskan bahwa bauran pemasaran merupakan seperangkat variabel yang dapat dikendalikan organisasi untuk memengaruhi respons pelanggan, yang pada sektor jasa berkembang menjadi konsep 7P, meliputi *product*, *price*, *place*, *promotion*, *people*, *process*, dan *physical evidence*. Dalam konteks pelayanan publik seperti PDAM, produk diwujudkan dalam kualitas dan kontinuitas air bersih, harga tercermin pada struktur tarif yang adil dan transparan, *place* berkaitan dengan kemudahan akses layanan, *promotion* melalui penyampaian informasi yang jelas dan terbuka, *people* menyangkut kompetensi dan sikap petugas, *process* berhubungan dengan prosedur pelayanan yang efektif, serta *physical evidence* tampak pada fasilitas dan sarana pendukung pelayanan. Pengelolaan bauran pemasaran yang optimal akan membentuk persepsi nilai (*perceived value*) dan memperkuat kepercayaan pelanggan terhadap institusi pelayanan publik.

Kepuasan pelanggan dipandang sebagai indikator utama keberhasilan penyelenggaraan pelayanan publik. Lupiyoadi (2018) menekankan bahwa kepuasan terbentuk dari kesesuaian antara harapan dengan kenyataan yang diterima pelanggan. Kotler dan Keller (2019) menjelaskan bahwa kepuasan pelanggan muncul apabila pelayanan yang diberikan mampu memenuhi bahkan melampaui ekspektasi. Lestari et al. (2025) mengungkapkan bahwa *perceived value* memiliki pengaruh signifikan terhadap kepuasan pelanggan pada layanan transportasi online. Cnosta dan Ningrum (2024) juga menemukan bahwa kualitas layanan dan persepsi nilai mampu meningkatkan kepuasan dengan *trust* sebagai mediator. Hasil serupa diperoleh Sahri dan Sukma (2024) yang menekankan pentingnya persepsi keadilan dan kepercayaan pelanggan dalam menentukan tingkat kepuasan. Kepuasan dalam penelitian ini memfokuskan pada pelanggan PDAM Bondowoso.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Bondowoso adalah Badan Usaha Milik Pemerintah Kabupaten Bondowoso yang telah lama berdiri mulai tahun 1989 dan sejak tahun 1993 sah terlegitimasi secara hukum menjadi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Artinya segala aktivitas yang berkaitan dengan manajemen sumber daya manusianya, pengelolaan sumber daya air, dan sasaran masyarakat berada dalam pengawasan serta perlindungan Pemerintah Kabupaten Bondowoso.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Bondowoso yang merupakan satu-satunya BUMD di Kabupaten Bondowoso memiliki fungsi yang strategis dalam pengelolaan potensi sumber daya alam daerah yakni air. Sumber daya air termasuk pelimpahan nikmat yang diberikan Tuhan Yang Maha Esa pada manusia yang ada di bumi ini yang dapat dimanfaatkan dalam berbagai bentuk keperluan manusia. Pemanfaatan air menjadi komponen penting bagi kehidupan seperti dalam proses kebutuhan rumah tangga, perusahaan, instansi publik, pertanian, peternakan, yang dapat dimanfaatkan baik dalam segi komersial maupun non komersial.

Kondisi PDAM Bondowoso menunjukkan adanya tantangan dalam mempertahankan kepuasan pelanggan. Jumlah pelanggan dari tahun 2022 hingga 2024 mengalami fluktuasi yang mencerminkan dinamika kepercayaan dan kepuasan masyarakat terhadap layanan air bersih. Perubahan tersebut tidak hanya dipengaruhi oleh faktor teknis pelayanan, tetapi juga oleh adanya program penyediaan air bersih alternatif yang dikelola secara swadaya bersama pemerintah desa. Gambaran jumlah pelanggan pada periode tersebut disajikan dalam Tabel 1.1 untuk menunjukkan tren yang perlu menjadi perhatian dalam evaluasi kinerja pelayanan PDAM Bondowoso.

**Tabel 1.1**  
**Data Jumlah Pelanggan PDAM Kabupaten Bondowoso**

No	Jenis	Konsumen Rumah tangga		
		2022	2023	2024
1	Konsumen lama	27.258	27.322	27.382
2	Pasang Baru	142	142	140
	<b>TOTAL</b>	27.400	27.464	27.522
3	Bermasalah/Putus	78	82	87
	<b>TOTAL</b>	27.322	27.382	27.435

Sumber: PDAM Kabupaten Bondowoso (2025)

Data pada Tabel 1.1 menunjukkan bahwa jumlah pelanggan PDAM Kabupaten Bondowoso dari tahun 2022 hingga 2024 cenderung mengalami peningkatan, meskipun relatif kecil dari 27.400 pelanggan pada tahun 2022 menjadi 27.522 pelanggan pada tahun 2024. Peningkatan ini terutama ditopang oleh konsumen lama yang terus bertambah, sementara jumlah pasang baru justru stagnan bahkan sedikit menurun dari 142 pelanggan pada tahun 2022–2023 menjadi 140 pelanggan pada tahun 2024. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa minat masyarakat untuk menjadi pelanggan baru PDAM tidak mengalami perkembangan signifikan. Di sisi lain, jumlah pelanggan bermasalah atau putus meningkat dari 78 kasus pada tahun 2022 menjadi 87 kasus pada tahun 2024, yang menunjukkan adanya persoalan terkait kepuasan dan kepercayaan masyarakat terhadap layanan PDAM. Fenomena ini menegaskan bahwa meskipun secara total pelanggan bertambah, PDAM Bondowoso menghadapi tantangan serius dalam mempertahankan pelanggan baru dan mengurangi jumlah pelanggan bermasalah, sehingga evaluasi terhadap persepsi nilai, kualitas layanan, serta kepercayaan masyarakat menjadi krusial untuk meningkatkan kepuasan pelanggan.

Faktor pengukur kepuasan dalam konteks PDAM Bondowoso dapat ditinjau melalui dua perspektif utama, yakni *perceived value* dan *perceived quality*. *Perceived value* merepresentasikan penilaian pelanggan mengenai manfaat layanan dibandingkan dengan biaya yang harus dikeluarkan (Zeithaml, 2018; Nguyen et al., 2021; Wu & Huang, 2023). *Perceived*

*quality* menekankan mutu layanan yang dirasakan pelanggan melalui kontinuitas pasokan, kejernihan air, dan responsivitas penanganan keluhan (Tuncer et al., 2021; Ge et al., 2021; Gaffar & Sakapurnama, 2024). Kepercayaan pelanggan berperan sebagai mediator penting karena mencerminkan keyakinan terhadap konsistensi, integritas, dan transparansi PDAM dalam memberikan layanan (Morgan & Hunt, 1994; Nurhaliza & Siregar, 2024; Souliisa & Hidayat, 2022). Penekanan pada aspek persepsi nilai, kualitas layanan, dan kepercayaan diharapkan mampu memberikan pemahaman lebih mendalam mengenai faktor-faktor yang memengaruhi kepuasan pelanggan PDAM Bondowoso.

*Perceived value* didefinisikan sebagai penilaian konsumen mengenai sejauh mana manfaat yang diperoleh dari suatu layanan sebanding dengan biaya atau pengorbanan yang dikeluarkan. Zeithaml (2018) menyatakan bahwa nilai yang dirasakan merupakan evaluasi menyeluruh dari utilitas produk atau jasa berdasarkan apa yang diterima dan apa yang diberikan. Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa *perceived value* berperan penting dalam membentuk kepuasan. Penelitian mengenai *perceived value* menunjukkan hasil yang beragam. Lestari et al. (2025), Wu dan Huang (2023), Cnosta dan Ningrum (2024), serta Nurhaliza dan Siregar (2024) menyatakan bahwa persepsi nilai berpengaruh signifikan terhadap kepuasan pelanggan. Sebaliknya, Sebastian dan Pramono (2021), Sya'diyah dan Handriana (2024), serta Mogeia (2022) menemukan bahwa *perceived value* tidak selalu berpengaruh signifikan terhadap kepuasan, bergantung pada konteks layanan dan karakteristik pelanggan.

*Perceived quality* dipahami sebagai persepsi konsumen mengenai mutu keseluruhan suatu produk atau layanan berdasarkan pengalaman aktual dalam menggunakannya. Menurut Kotler dan Keller (2019), kualitas yang dipersepsikan melibatkan penilaian subjektif pelanggan terhadap keunggulan relatif suatu produk atau jasa dibandingkan alternatif yang tersedia. Beberapa penelitian menegaskan peran penting kualitas yang dipersepsikan dalam memengaruhi kepuasan. Ge et al. (2021) mengungkapkan adanya hubungan struktural yang kuat antara kualitas layanan, persepsi nilai, dan kepuasan pelanggan di sektor ritel. Tuncer et al. (2021), dan Gaffar serta Sakapurnama (2024) melaporkan bahwa kualitas yang dipersepsikan berdampak positif dan signifikan terhadap kepuasan. Konuk (2021) serta Suhud et al. (2022) justru menunjukkan bahwa *perceived quality* tidak selalu memengaruhi kepuasan secara langsung, melainkan dipengaruhi oleh faktor lain seperti citra merek atau harga.

Kepuasan pelanggan merupakan respon emosional yang muncul ketika hasil layanan sesuai atau melebihi harapan yang dimiliki. Menurut Lupiyoadi (2018), kepuasan merupakan tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja layanan yang diterima dengan harapan awal. Sejumlah penelitian menunjukkan kepuasan sebagai variabel sentral dalam menjelaskan perilaku konsumen maupun pelanggan jasa. Lestari et al. (2025) menunjukkan bahwa kepuasan menjadi variabel mediasi penting dalam hubungan antara *perceived value* dan loyalitas pelanggan. Prabowo dan Mardhiyah (2023), Sahri dan Sukma (2024), serta Souliisa dan Hidayat (2022) menemukan bahwa kepercayaan memiliki pengaruh signifikan dalam meningkatkan kepuasan. Temuan berbeda ditunjukkan oleh Uzir et al. (2021) serta Biswas et al. (2023) yang menyatakan bahwa kepercayaan tidak selalu berdampak signifikan pada kepuasan, karena dalam beberapa konteks kepuasan lebih ditentukan oleh pengalaman langsung atau faktor emosional pelanggan.

Berdasarkan berbagai penelitian terdahulu, studi mengenai layanan publik umumnya berfokus pada pengaruh langsung antara *perceived value* dan *perceived quality* terhadap

kepuasan pelanggan, tanpa melibatkan mekanisme psikologis perantara yang menjembatani hubungan tersebut. Sebagian besar riset menempatkan loyalitas sebagai variabel konsekuensi akhir, bukan sebagai variabel penghubung dalam hubungan antara persepsi nilai dan kepuasan. Selain itu, penelitian terkait kepercayaan dalam konteks layanan publik lebih sering memosisikannya sebagai variabel anteseden dari kepuasan atau loyalitas, bukan sebagai mediator antara *perceived value* dan *perceived quality* terhadap kepuasan pelanggan. Kondisi ini menunjukkan bahwa jalur mediasi yang melibatkan kepercayaan sebagai mekanisme psikologis masih minim bukti empiris, terutama dalam konteks layanan publik air minum. Lebih lanjut, instrumen pengukuran yang digunakan dalam penelitian layanan publik air minum umumnya belum mengadopsi secara terpadu konstruksi nilai (Tjiptono, 2019) dan kualitas (Kotler & Keller, 2020) dengan dimensi kepercayaan (*ability, integrity, benevolence*), sehingga integrasi ketiganya ke dalam satu model struktural masih menjadi ruang penelitian yang belum banyak dieksplorasi.

Kebaruan penelitian ini terletak pada pengujian model mediasi kepercayaan pelanggan sebagai variabel perantara antara *perceived value* dan *perceived quality* terhadap kepuasan pelanggan pada BUMD, khususnya PDAM. Penelitian ini menawarkan sudut pandang baru karena tidak memperlakukan kepercayaan hanya sebagai faktor pendukung setelah kepuasan ataupun sekadar variabel awal, tetapi menempatkannya sebagai mekanisme inti yang menjembatani bagaimana nilai yang dirasakan dan kualitas yang dirasakan membentuk kepuasan pelanggan. Penelitian ini juga memiliki konteks yang khas karena dilakukan pada PDAM sebagai BUMD penyedia layanan air minum, yang memiliki karakteristik berbeda dari sektor komersial. Layanan PDAM bersifat esensial, berada dalam lingkungan regulasi ketat, memiliki tingkat perpindahan pelanggan yang rendah, dan melibatkan interaksi layanan berkelanjutan. Kondisi ini membuat perilaku pelanggan, termasuk pembentukan kepercayaan dan kepuasan, tidak sepenuhnya dapat disamakan dengan pelanggan di sektor swasta.

Pembeda konseptual antara kedua variabel utama dijelaskan secara tegas: *perceived value* merujuk pada pertimbangan pelanggan mengenai manfaat keseluruhan dibandingkan biaya yang mereka keluarkan, mencakup dimensi emosional, sosial, kinerja, dan harga; sedangkan *perceived quality* menekankan pada evaluasi pelanggan terhadap mutu layanan PDAM, termasuk aspek kinerja teknis, keandalan, fitur, daya tahan, kesesuaian standar, dan gaya layanan. Perbedaan ini memastikan setiap variabel memiliki peran unik dalam model.

Selain itu, penelitian ini mengoperasionalkan variabel secara komprehensif dengan memasukkan indikator nilai, kualitas, dan kepercayaan (*ability, integrity, benevolence*) dalam satu model empiris yang utuh. Penelusuran jalur pengaruh dari *value* terhadap *trust* serta *satisfaction*, selanjutnya hubungan *quality* terhadap *trust* dan *satisfaction* memungkinkan identifikasi jalur dominan yang dapat menjadi dasar penyusunan strategi PDAM dalam meningkatkan kepuasan pelanggan melalui prioritas peningkatan pelayanan yang berbasis bukti empiris yang kuat.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan teori pelayanan publik, bukti empiris dan dengan didukung data identifikasi Permasalahan Berdasarkan data pelanggan pada PDAM Kabupaten Bondowoso tentang peningkatan kepuasan pelanggan. Maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Apakah *Perceived value* berpengaruh positif dan signifikan terhadap kepercayaan pelanggan pada PDAM Kabupaten Bondowoso?
2. Apakah *Perceived quality* berpengaruh positif dan signifikan terhadap kepercayaan pelanggan pada PDAM Kabupaten Bondowoso?
3. Apakah *Perceived value* berpengaruh positif dan signifikan terhadap kepuasan pelanggan pada PDAM Kabupaten Bondowoso?
4. Apakah *Perceived quality* berpengaruh positif dan signifikan terhadap kepuasan pelanggan pada PDAM Kabupaten Bondowoso?
5. Apakah kepuasan pelanggan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kepercayaan pelanggan pada PDAM Kabupaten Bondowoso?
6. Apakah *Perceived value* berpengaruh positif dan signifikan terhadap kepercayaan pelanggan pada PDAM Kabupaten Bondowoso melalui kepuasan pelanggan sebagai variabel *intervening*?
7. Apakah *Perceived quality* berpengaruh positif dan signifikan terhadap kepercayaan pelanggan pada PDAM Kabupaten Bondowoso melalui kepuasan pelanggan sebagai variabel *intervening*?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang dibangun ialah:

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh *Perceived value* terhadap kepercayaan pelanggan pada PDAM Kabupaten Bondowoso.
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh *Perceived quality* terhadap kepercayaan pelanggan pada PDAM Kabupaten Bondowoso.
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh *Perceived value* terhadap kepuasan pelanggan.
4. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh *Perceived quality* terhadap kepuasan pelanggan pada PDAM Kabupaten Bondowoso.
5. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh kepuasan pelanggan terhadap kepercayaan pelanggan pada PDAM Kabupaten Bondowoso.
6. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh *Perceived value* terhadap kepercayaan pelanggan pada PDAM Kabupaten Bondowoso melalui kepuasan pelanggan sebagai variabel *intervening*.
7. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh *Perceived quality* terhadap kepercayaan pelanggan pada PDAM Kabupaten Bondowoso melalui kepuasan pelanggan sebagai variabel *intervening*.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi:

1. Perusahaan/Objek Penelitian

Penelitian ini memberikan dasar strategis bagi PDAM Bondowoso untuk memperkuat pemasaran layanannya melalui peningkatan *perceived value*, *perceived quality*, dan kepercayaan pelanggan. Hasil penelitian dapat dimanfaatkan untuk mengevaluasi kualitas layanan, memperbaiki titik kritis yang memengaruhi persepsi pelanggan, serta

merancang komunikasi layanan yang menonjolkan nilai dan kualitas sebagai diferensiasi utama BUMD.

Selain itu, temuan penelitian ini membantu PDAM menyusun kebijakan pemasaran yang lebih tepat sasaran dalam mempertahankan pelanggan lama, menarik pelanggan baru, dan menekan jumlah pelanggan bermasalah. Dengan memahami jalur pengaruh *value-trust-satisfaction* dan *quality-trust-satisfaction*, PDAM dapat menentukan strategi pelayanan yang paling efektif dalam meningkatkan kepuasan dan loyalitas pelanggan. Akademisi

Penelitian ini dapat memperkaya literatur dan referensi dalam bidang manajemen pelayanan publik, khususnya terkait hubungan *perceived value*, *perceived quality*, kepercayaan, dan kepuasan masyarakat. Hasil penelitian juga dapat menjadi bahan ajar atau kajian dalam pengembangan teori maupun praktik pelayanan publik di perguruan tinggi.

## 2. Peneliti

Penelitian ini dapat memberikan landasan bagi peneliti lain yang ingin mengembangkan kajian serupa, baik dengan objek penelitian yang berbeda maupun dengan menambahkan variabel lain seperti loyalitas, komitmen, atau inovasi layanan. Dengan demikian, penelitian ini membuka peluang eksplorasi lebih lanjut terhadap isu kepuasan masyarakat pada pelayanan publik.

## 3. Stakeholder

Penelitian ini bermanfaat bagi pemerintah daerah dan pemangku kepentingan lain dalam merumuskan kebijakan pengelolaan air bersih. Hasil penelitian dapat dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan strategis terkait program pelayanan publik, kemitraan dengan masyarakat, serta penguatan kepercayaan publik terhadap institusi penyedia layanan air bersih.