

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelayanan publik menjadi fondasi utama dalam tata kelola pemerintahan yang baik, di mana kualitas pelayanan menentukan kepuasan masyarakat secara keseluruhan. Secara global, transformasi digital dan tuntutan transparansi telah mendorong reformasi pelayanan untuk meningkatkan efisiensi dan responsivitas. Urgensi penelitian ini semakin meningkat mengingat kualitas pelayanan publik menjadi salah satu faktor penting dalam membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. OECD (2023) menegaskan bahwa kepuasan masyarakat terhadap layanan publik merupakan indikator penting dalam menilai kinerja pemerintah, di mana kualitas layanan yang responsif, mudah diakses, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat berkontribusi terhadap meningkatnya kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan.

Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama pemerintah dalam memenuhi hak dasar masyarakat sekaligus menjadi indikator keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Pelayanan publik yang berkualitas diharapkan mampu memberikan kemudahan, kepastian, kecepatan, transparansi, dan kepuasan kepada masyarakat sebagai pengguna layanan.

OECD (2023) dalam *Government at a Glance 2023* menegaskan bahwa pelayanan publik yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat berkontribusi

terhadap meningkatnya kepuasan masyarakat dan kepercayaan publik kepada pemerintah. Oleh karena itu, peningkatan kualitas pelayanan publik menjadi salah satu agenda utama reformasi birokrasi di berbagai negara.

Upaya peningkatan kualitas pelayanan publik di Indonesia diwujudkan melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Republik Indonesia, 2009). Salah satu implementasinya adalah pembentukan Mal Pelayanan Publik sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri PANRB Nomor 23 Tahun 2017 dan diperkuat melalui Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021.

Mal Pelayanan Publik dirancang sebagai inovasi pelayanan publik yang mengintegrasikan pelayanan dari kementerian, lembaga, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, dan sektor swasta ke dalam satu lokasi pelayanan. Tujuan utama pembentukan Mal Pelayanan Publik adalah menyederhanakan birokrasi sehingga pelayanan menjadi lebih cepat, mudah, transparan, efektif, dan efisien bagi masyarakat.

Pengembangan Mal Pelayanan Publik terus mengalami peningkatan setiap tahun. Hingga tahun 2025 pemerintah telah membentuk lebih dari 270 Mal Pelayanan Publik di berbagai daerah di Indonesia sebagai bagian dari percepatan reformasi birokrasi dan transformasi pelayanan publik. Semakin banyaknya Mal Pelayanan Publik menunjukkan komitmen pemerintah dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui sistem pelayanan yang terintegrasi.

Keberhasilan penyelenggaraan MPP tidak hanya diukur dari jumlah MPP yang telah dibangun maupun banyaknya instansi yang tergabung di dalamnya, tetapi juga ditentukan oleh sejauh mana pelayanan tersebut mampu memenuhi harapan dan memberikan kepuasan kepada masyarakat sebagai pengguna layanan.

Pentingnya kualitas pelayanan dalam menciptakan kepuasan masyarakat juga didukung oleh berbagai penelitian terdahulu. Penelitian (Zhang et al. 2022) melalui *meta-analysis* menunjukkan bahwa *Expectation Disconfirmation Theory (EDT)* merupakan model yang kuat dalam menjelaskan kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Penelitian tersebut menjelaskan bahwa kepuasan masyarakat terbentuk ketika kinerja pelayanan yang diterima mampu memenuhi atau bahkan melampaui harapan masyarakat. Namun demikian, penelitian tersebut masih bersifat umum karena mencakup berbagai jenis pelayanan publik dan belum mengkaji secara spesifik konteks Mal Pelayanan Publik.

Temuan tersebut sejalan dengan penelitian (Fauzia et al. 2024) pada Mal Pelayanan Publik Kota Cimahi yang menunjukkan bahwa kualitas pelayanan berdasarkan dimensi *SERVQUAL* berpengaruh terhadap kepuasan masyarakat. Penelitian ini menegaskan bahwa dimensi *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *empathy* menjadi aspek penting dalam membentuk kepuasan pengguna layanan. Meskipun demikian, penelitian tersebut menggunakan pendekatan kuantitatif sehingga belum mampu menjelaskan secara mendalam

bagaimana proses terbentuknya kepuasan masyarakat berdasarkan kesesuaian antara harapan dan kinerja pelayanan.

Hasil penelitian lain oleh (Muliani et al. 2024) juga menunjukkan bahwa kualitas pelayanan di Mal Pelayanan Publik Kabupaten Tulungagung telah berada pada kategori baik, tetapi masih ditemukan beberapa kendala, seperti fasilitas pelayanan, digitalisasi layanan, serta tingkat kunjungan masyarakat. Temuan tersebut menunjukkan bahwa meskipun kualitas pelayanan telah dinilai baik, masih terdapat aspek-aspek pelayanan yang memerlukan evaluasi dan perbaikan secara berkelanjutan agar mampu memenuhi kebutuhan masyarakat.

Selain itu, penelitian (Dewi et al. 2025) menemukan bahwa kualitas pelayanan berpengaruh terhadap kepuasan sekaligus kepercayaan masyarakat terhadap Mal Pelayanan Publik. Sementara itu, penelitian (Adinugroho et al. 2026) mengungkapkan bahwa secara umum kualitas pelayanan pada Mal Pelayanan Publik sudah berjalan baik, namun masih terdapat beberapa aspek pengalaman pengguna yang perlu ditingkatkan. Kedua penelitian tersebut memperlihatkan bahwa kualitas pelayanan merupakan faktor yang sangat penting dalam membentuk kepuasan masyarakat, meskipun sebagian besar penelitian masih berfokus pada pendekatan kuantitatif atau hanya mengkaji kualitas pelayanan tanpa menjelaskan mekanisme terbentuknya kepuasan masyarakat berdasarkan kesesuaian antara harapan dan kinerja pelayanan.

Pada tingkat daerah, Pemerintah Kota Tanjungpinang meresmikan Mal Pelayanan Publik Kota Tanjungpinang pada tahun 2022 sebagai bentuk

implementasi reformasi pelayanan publik. Mal Pelayanan Publik Kota Tanjungpinang mengintegrasikan pelayanan dari berbagai instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, maupun instansi lainnya dalam satu lokasi pelayanan sehingga masyarakat tidak lagi harus mendatangi berbagai kantor yang berbeda untuk memperoleh pelayanan. Integrasi tersebut diharapkan mampu meningkatkan efektivitas pelayanan sekaligus memberikan pengalaman pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

Integrasi dengan adanya berbagai instansi dalam satu Mal Pelayanan Publik juga menghadirkan tantangan tersendiri. Setiap instansi yang tergabung di dalam Mal Pelayanan Publik memiliki karakteristik pelayanan, standar operasional prosedur (SOP), persyaratan administrasi, waktu penyelesaian layanan, serta mekanisme kerja yang berbeda-beda. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan perbedaan pengalaman pelayanan yang diterima masyarakat meskipun seluruh pelayanan diberikan dalam satu lokasi yang sama.

Berdasarkan kondisi tersebut, keberadaan Mal Pelayanan Publik sebagai pusat pelayanan terpadu belum secara otomatis menjamin bahwa seluruh masyarakat akan memperoleh pengalaman pelayanan yang seragam maupun tingkat kepuasan yang sama. Kondisi ini menjadi penting untuk dikaji karena tujuan utama pembentukan Mal Pelayanan Publik bukan hanya mengintegrasikan layanan, tetapi juga meningkatkan kualitas pelayanan yang dirasakan masyarakat.

Pemerintah Kota Tanjungpinang menunjukkan komitmennya dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui berbagai upaya evaluasi dan pembinaan. Salah satunya adalah supervisi yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Kepulauan Riau terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di DPMPTSP Kota Tanjungpinang pada tahun 2024 sebagai tindak lanjut Penilaian Kepatuhan Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Selain itu, Pemerintah Kota Tanjungpinang juga berhasil memperoleh Predikat Kepatuhan Tertinggi (Zona Hijau) dalam Penilaian Kepatuhan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Tahun 2024.

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Kepulauan Riau menegaskan bahwa predikat kepatuhan tersebut tidak dapat dijadikan jaminan bahwa pelayanan publik telah berjalan optimal. Penilaian kepatuhan hanya mengukur pemenuhan standar penyelenggaraan pelayanan publik, sedangkan kualitas pelayanan yang benar-benar dirasakan masyarakat masih memerlukan evaluasi secara berkelanjutan. Pernyataan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara keberhasilan penyelenggara pelayanan berdasarkan aspek administratif dengan pengalaman masyarakat sebagai pengguna layanan.

Data lainnya berdasarkan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Kepulauan Riau juga mencatat bahwa sepanjang tahun 2023 dan hingga 16 Desember 2024 masih terdapat masing-masing lima laporan masyarakat yang berasal dari Kota Tanjungpinang terkait penyelenggaraan pelayanan publik (Ombudsman RI, 2024.)

Laporan tersebut memang tidak secara khusus berasal dari Mal Pelayanan Publik, kondisi ini menunjukkan bahwa pelayanan publik di Kota Tanjungpinang masih memerlukan perbaikan dan evaluasi secara berkelanjutan agar pelayanan yang diberikan benar-benar memenuhi harapan masyarakat.

Berdasarkan kondisi tersebut, permasalahan penelitian ini bukan terletak pada keberadaan Mal Pelayanan Publik sebagai inovasi pelayanan publik, melainkan pada belum diketahuinya apakah kualitas pelayanan yang diberikan oleh berbagai instansi yang terintegrasi dalam Mal Pelayanan Publik benar-benar telah memenuhi harapan masyarakat dan memberikan kepuasan sebagai pengguna layanan. Dengan kata lain, terdapat kesenjangan antara keberhasilan pemerintah dalam memenuhi standar pelayanan dengan belum adanya gambaran empiris mengenai pengalaman masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang diterima di Mal Pelayanan Publik Kota Tanjungpinang.

Secara teoretis, *Expectation Disconfirmation Theory (EDT)* yang dikemukakan oleh Oliver (1980) menjelaskan bahwa kepuasan masyarakat terbentuk melalui perbandingan antara harapan masyarakat sebelum menerima pelayanan dengan kinerja pelayanan yang dirasakan setelah pelayanan diberikan. Meskipun EDT mampu menjelaskan proses terbentuknya kepuasan, teori ini belum menguraikan secara operasional aspek-aspek kualitas pelayanan yang menyebabkan harapan masyarakat terpenuhi atau tidak terpenuhi.

Berdasarkan kekurangan pada teori *EDT*, peneliti akan menggunakan teori pendukung pada penelitian ini menggunakan *SERVQUAL* sebagai teori

pendukung untuk menjelaskan dimensi kualitas pelayanan melalui lima dimensi, yaitu *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *empathy*. Dengan mengombinasikan *EDT* sebagai *grand theory* dan *SERVQUAL* sebagai teori pendukung, penelitian ini diharapkan mampu menjelaskan tidak hanya apakah masyarakat merasa puas, tetapi juga aspek kualitas pelayanan apa yang membentuk kepuasan tersebut.

Penelitian terdahulu mengenai kualitas pelayanan pada Mal Pelayanan Publik umumnya berfokus pada pengujian pengaruh kualitas pelayanan terhadap kepuasan masyarakat menggunakan pendekatan kuantitatif serta menempatkan *SERVQUAL* sebagai teori utama. Di sisi lain, masih sangat terbatas penelitian yang menggunakan *Expectation Disconfirmation Theory (EDT)* sebagai *grand theory* untuk menjelaskan proses terbentuknya kepuasan masyarakat, khususnya pada Mal Pelayanan Publik Kota Tanjungpinang. Selain itu, belum banyak penelitian yang mengkaji apakah predikat kepatuhan pelayanan publik yang tinggi benar-benar mencerminkan kepuasan masyarakat sebagai pengguna layanan.

Kebaruan penelitian ini terletak pada penggunaan *Expectation Disconfirmation Theory (EDT)* sebagai *grand theory* yang dipadukan dengan *SERVQUAL* sebagai teori pendukung dalam menganalisis kualitas pelayanan secara kualitatif. Penelitian ini tidak hanya mengidentifikasi kualitas pelayanan berdasarkan dimensi *SERVQUAL*, tetapi juga menjelaskan bagaimana kesesuaian antara harapan masyarakat dengan pelayanan yang diterima membentuk kepuasan masyarakat. Selain itu, penelitian ini dilakukan pada Mal

Pelayanan Publik Kota Tanjungpinang yang hingga saat ini masih sangat terbatas menjadi objek penelitian sehingga diharapkan mampu memberikan kontribusi empiris bagi pengembangan pelayanan publik di daerah tersebut.

Berdasarkan penjabaran di atas, maka akan dilakukan penelitian dengan judul **"Dampak Kualitas Pelayanan Terhadap Kepuasan Masyarakat di Mal Pelayanan Publik Kota Tanjungpinang"**.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana dampak kualitas pelayanan terhadap kepuasan masyarakat serta kendala dan upaya peningkatan pelayanan di Mal Pelayanan Publik Kota Tanjungpinang?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis dampak kualitas pelayanan terhadap kepuasan masyarakat serta mengidentifikasi kendala dan upaya peningkatan pelayanan di Mal Pelayanan Publik.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Menambah wawasan dan pengembangan teori mengenai hubungan antara kualitas pelayanan dan kepuasan masyarakat dalam konteks pelayanan publik.

2. Memberikan kontribusi pada kajian kualitatif tentang persepsi masyarakat terhadap pelayanan publik di daerah perkotaan.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Memberikan masukan bagi pengelola Mal Pelayanan Publik Kota Tanjungpinang untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan kepuasan masyarakat.
2. Membantu pemerintah daerah dalam merumuskan strategi dan kebijakan peningkatan pelayanan publik yang lebih efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.
3. Menjadi bahan evaluasi dan referensi bagi instansi terkait dalam mengatasi kendala pelayanan dan mengoptimalkan upaya perbaikan

