

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tuntutan terhadap kualitas pelayanan publik yang efektif, efisien, dan partisipatif telah menjadi isu global dan nasional yang tidak terelakkan, seiring dengan meningkatnya kesadaran masyarakat akan hak-haknya sebagai warga negara (OECD, 2021). Paradigma *governance* telah bergeser dari model *New Public Management* yang berorientasi pada pasar dan efisiensi ekonomi, menuju paradigma *New Public Service* yang menekankan bahwa pemerintah bukanlah *steerer* (pengendali) melainkan *server* (pelayan) yang menempatkan nilai-nilai kewargaan dan kepentingan publik di atas segalanya (Denhardt & Denhardt, 2015). Paradigma baru ini menyoroti pentingnya membangun hubungan kepercayaan antara pemerintah dan warga, di mana nilai-nilai seperti rasa hormat, martabat, dan empati menjadi fondasi utama dalam interaksi pelayanan (Osborne, 2018).

Di Indonesia, komitmen terhadap perbaikan pelayanan publik tercermin dalam berbagai regulasi, salah satunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang menekankan asas-asas kepentingan umum, kepastian hukum, keterbukaan, dan kesetaraan. Implementasi undang-undang ini dioperasionalkan melalui kebijakan Reformasi Birokrasi, yang menitikberatkan pada penciptaan pelayanan publik yang bersih, efektif, dan berorientasi pada masyarakat. Namun, tantangan utama adalah menerjemahkan prinsip-prinsip ideal tersebut ke dalam praktik nyata di tingkat *frontline bureaucracy*, yang memerlukan bukan hanya kompetensi teknis tetapi juga kompetensi sosial budaya dari para

aparatur (Tummers & Bekkers, 2014). Oleh karena itu, pendekatan pelayanan yang holistik yang mengintegrasikan dimensi teknis prosedural dengan dimensi sosio-kultural menjadi keharusan untuk mencapai kepuasan dan kepercayaan masyarakat (Löffler, 2021).

Sebagai Ibu Kota Provinsi Kepulauan Riau, Kota Tanjungpinang memikul beban ganda sebagai pusat birokrasi dan benteng terdepan pelestarian Budaya Melayu. Visi pembangunan kota ini, yang tertuang dalam misi "Junjung Budaya Berseri" (Bersih, Sehat, Rapi, dan Indah), menempatkan budaya bukan hanya sebagai simbol, melainkan sebagai roh dan landasan etis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kawasan ini merupakan pusat peradaban Melayu klasik, sehingga nilai-nilai luhur Melayu masih kental dalam kehidupan masyarakat sehari-hari (L. Y. Andaya, 2017). Pemerintah Kota Tanjungpinang telah berkomitmen meningkatkan kualitas pelayanan melalui Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP), dengan inovasi seperti sistem online dan percepatan penyelesaian. Namun, standar prosedural yang kaku sering mengabaikan dimensi manusiawi dan budaya dalam interaksi layanan (Dwiyanto, 2015). Demikian posisi unik Tanjungpinang menawarkan laboratorium sosial untuk mengeksplorasi bagaimana nilai-nilai kultural yang mengakar dapat memperkaya praktik administrasi pemerintahan modern (Saputro, 2020). Misalnya, dalam konteks perizinan, interaksi di loket sering kali melibatkan elemen budaya seperti salam penghormatan atau diskusi informal, yang jika diintegrasikan, dapat meningkatkan harmoni sosial. BPS Kepulauan Riau tahun 2023 menunjukkan bahwa urbanisasi pesat di Tanjungpinang dengan pertumbuhan penduduk dari

migrasi telah menciptakan tantangan baru, di mana nilai-nilai Melayu tradisional bersinggungan dengan norma urban yang lebih individualistik, sehingga penggabungan budaya menjadi krusial untuk mencegah alienasi sosial.

Kota Tanjungpinang memiliki kekayaan budaya Melayu yang kental, di mana nilai-nilai seperti 'respek' (rasa hormat mendalam dan takzim terhadap hierarki sosial serta norma adat) dan 'hormat' (saling menghargai dan memuliakan martabat individu) menjadi ruh interaksi sosial (Effendy, 2006). Budaya Melayu, dengan sistem nilai etika pergaulannya yang dikenal sebagai "budi bahasa," merupakan modal sosial berharga untuk memperkuat relasi antara pemberi dan penerima layanan (Putnam, 2020). Inti budi bahasa terletak pada 'hormat' sebagai penghargaan mendalam kepada orang lain, dan 'respek' sebagai perwujudan aktif melalui sikap, tutur kata, dan tindakan santun (Muhammad, 2019). Dalam birokrasi, 'hormat' dapat dimanifestasikan melalui pengakuan martabat dan hak warga, sementara 'respek' diwujudkan melalui kesabaran, keramahan, dan kesediaan mendengarkan keluhan (Bartels, 2019). Konsep "bahasa menjunjung bangsa" menegaskan bahwa komunikasi baik adalah penanda martabat kolektif, relevan untuk mengurangi kesenjangan psikologis dalam citra birokrasi (Almond & Verba, 2021). Nilai-nilai ini, jika diintegrasikan, menjadi modal sosial yang kuat untuk menciptakan pelayanan publik yang efisien, berkarakter, beradab, dan sesuai jati diri lokal. Hal ini sejalan dengan konsep *servant leadership* dan etika pelayanan, yang menekankan pengutamaan kebutuhan orang lain dan pembangunan komunitas (Greenleaf, 2016). Studi empiris di Indonesia menunjukkan bahwa penggabungan kearifan lokal meningkatkan akseptabilitas kebijakan dan kepuasan masyarakat,

seperti nilai "Siri" di Makassar (Halim & et al., 2021) dan "Tri Hita Karana" di Bali (Widiastuti, 2022). Oleh karena itu, 'hormat' dan 'respek' berpotensi sebagai perekat sosial yang mentransformasi interaksi pelayanan dari transaksi administratif menjadi pertukaran sosial bermartabat (Sairin, 2019). Dalam praktik, nilai ini dapat diterapkan melalui pelatihan aparatur untuk mengadopsi sikap yang lebih empati, seperti menggunakan bahasa Melayu dalam komunikasi resmi untuk membangun kedekatan budaya.

Dalam perkembangan birokrasi modern, kualitas pelayanan publik tidak lagi hanya diukur dari kecepatan administrasi dan kepatuhan terhadap prosedur, tetapi juga dari kemampuan aparatur membangun hubungan sosial yang manusiawi dengan masyarakat (Rochmah & Rosy, 2022). Realitas di lapangan menunjukkan bahwa pelayanan publik masih menghadapi persoalan komunikasi yang kaku, rendahnya empati aparatur, serta interaksi pelayanan yang cenderung formal dan impersonal (Sujito & Firdaus, 2022). Kondisi tersebut menyebabkan masyarakat sering merasa tidak dihargai secara sosial dalam proses pelayanan, meskipun prosedur administratif telah dijalankan sesuai standar. Dengan demikian, persoalan pelayanan publik saat ini bukan hanya berkaitan dengan efisiensi birokrasi, tetapi juga menyangkut krisis dimensi etika dan relasi interpersonal dalam pelayanan masyarakat.

Fenomena tersebut menjadi relevan untuk dikaitkan dengan budaya Melayu karena masyarakat Melayu sejak dahulu menempatkan nilai kesantunan, adab, dan penghormatan terhadap orang lain sebagai inti kehidupan sosial. Dalam budaya Melayu, interaksi sosial tidak sekadar dipahami sebagai hubungan formal, tetapi

sebagai ruang menjaga marwah, harga diri, dan keharmonisan sosial masyarakat (Saiin & Hamzah, 2023). Nilai budaya Melayu dibangun melalui prinsip budi bahasa yang menekankan pentingnya tutur kata lembut, penghargaan terhadap orang lain, serta kemampuan menjaga perasaan dalam komunikasi sehari-hari. Globalisasi dan modernisasi birokrasi saat ini mulai menggeser praktik sosial tersebut ke arah hubungan yang lebih individualistik dan administratif, sehingga nilai budaya lokal berpotensi semakin terpinggirkan apabila tidak diinternalisasikan kembali dalam pelayanan publik.

Dalam konteks budaya Melayu, nilai 'hormat' memiliki makna yang lebih luas dibanding penghormatan formal dalam birokrasi modern. Hormat dalam budaya Melayu tidak hanya berarti mematuhi aturan atau menghargai jabatan seseorang, tetapi juga memuliakan martabat individu melalui sikap santun, menjaga tutur kata, dan menghindari perilaku yang dapat menyinggung perasaan orang lain (Mohd Nor & Abdullah, 2025). Nilai hormat menjadi fondasi keharmonisan sosial karena masyarakat Melayu memandang relasi antarmanusia harus dibangun atas dasar kesopanan dan penghargaan moral. Oleh sebab itu, hormat dalam budaya Melayu bersifat etis dan emosional, bukan sekadar administratif. Sementara itu, nilai 'respek' dalam budaya Melayu diwujudkan melalui tindakan nyata dalam interaksi sosial, seperti kesediaan mendengarkan orang lain, penggunaan bahasa yang lembut, sikap rendah hati, dan kemampuan menunjukkan empati terhadap kondisi lawan bicara. Respek bukan hanya bentuk profesionalitas pelayanan, melainkan cerminan adab dan kehalusan budi yang diwariskan dalam tradisi masyarakat Melayu. Dalam pelayanan publik, nilai ini dapat terlihat melalui cara aparatur

menyapa masyarakat dengan ramah, menjelaskan prosedur tanpa nada otoritatif, serta memperlakukan pemohon layanan secara manusiawi tanpa membedakan status sosialnya. Dengan demikian, respek dalam budaya Melayu mengandung unsur emosional dan kultural yang lebih mendalam dibanding konsep profesionalisme birokrasi modern yang cenderung berorientasi pada standar prosedural semata.

Perbedaan mendasar antara ‘hormat’ dan ‘respek’ dalam pelayanan publik modern dengan budaya Melayu terletak pada orientasi nilainya. Dalam birokrasi modern, penghormatan umumnya diwujudkan dalam bentuk pelayanan sesuai SOP, penggunaan bahasa formal, dan perlakuan yang setara secara administratif. Namun dalam budaya Melayu, hormat dan respek tidak berhenti pada formalitas prosedural, melainkan diwujudkan melalui kepekaan sosial, kelembutan komunikasi, serta kemampuan menjaga hubungan emosional dengan masyarakat. Artinya, pelayanan publik berbasis budaya Melayu tidak hanya menempatkan masyarakat sebagai pengguna layanan, tetapi juga sebagai bagian dari komunitas sosial yang harus dijaga marwah dan kehormatannya.

Budaya Melayu seharusnya menjadi contoh utama untuk pelayanan publik di DPMPTSP, di mana adab sebagai bagian integral dari budi bahasa dapat membentuk interaksi yang lebih bermartabat dan efektif. Adab Melayu mencakup norma etika seperti penggunaan bahasa santun, salam penghormatan (misalnya, "Assalamualaikum" atau "Selamat pagi" dengan nada ramah), dan sikap empati yang menghindari kata-kata kasar atau sikap acuh tak acuh (Zamzami, 2020). Dalam pelayanan perizinan, aparatur DPMPTSP dapat menerapkan adab ini dengan

menyapa pemohon secara personal, mendengarkan keluhan dengan kesabaran, dan memberikan penjelasan prosedur dalam bahasa Melayu yang lembut, sehingga mencerminkan 'respek' terhadap hierarki sosial dan 'hormat' terhadap martabat individu. Misalnya, alih-alih langsung meminta dokumen dengan nada formal, aparaturnya bisa menggunakan frasa seperti "Maaf, Pak/Bu, boleh saya minta dokumennya dengan hormat?" untuk membangun kepercayaan dan harmoni, yang kontras dengan praktik birokrasi modern yang sering kali terasa impersonal. Pendekatan ini tidak hanya meningkatkan kepuasan pemohon, tetapi juga mengurangi risiko konflik, seperti yang terlihat dalam adat gotong royong di Tanjungpinang, di mana interaksi sosial selalu didasarkan pada saling menghargai. Dengan demikian, DPMPTSP dapat menjadi model nasional bagaimana budaya Melayu mentransformasi pelayanan publik menjadi lebih inklusif dan berbasis nilai lokal, sekaligus menjaga efisiensi teknis.

Penting untuk meninjau sejarah budaya Melayu di Tanjungpinang sebagai fondasi nilai-nilai ini. Kota ini, yang pernah menjadi pusat Kesultanan Melayu Riau-Lingga pada abad ke-18 hingga 19, mewarisi tradisi kerajaan Melayu yang menekankan hierarki sosial, adat istiadat, dan harmoni komunal (Abdullah, 2018). Nilai 'respek' dan 'hormat' berasal dari konsep "adat bersendi syarak, syarak bersendi kitabullah," yang mengintegrasikan norma adat dengan ajaran Islam, membentuk etika sosial yang menghargai senioritas, keluarga, dan komunitas (Andaya & Andaya, 2016). Di Tanjungpinang, ini terlihat dalam praktik sehari-hari seperti gotong royong dan penghormatan kepada tokoh adat, yang dapat menjadi model untuk pelayanan publik yang lebih inklusif. Studi antropologi

menunjukkan bahwa nilai-nilai ini tidak statis mereka berevolusi dalam konteks urbanisasi, di mana 'respek' terhadap hierarki birokrasi dapat diperkuat melalui pendidikan budaya. Globalisasi telah memperkenalkan norma internasional seperti hak asasi manusia, yang dapat bersinergi dengan 'hormat' Melayu untuk menciptakan pelayanan yang lebih inklusif, terutama bagi kelompok marginal seperti perempuan dan minoritas etnis (Nations, 2022).

Studi kasus dari daerah lain di Indonesia memperkuat potensi penggabungan budaya ini. Di Yogyakarta, nilai "unggah-ungguh" Jawa telah diintegrasikan ke dalam pelayanan kesehatan, meningkatkan kepuasan pasien melalui komunikasi yang lebih santun dan empati (Sutrisno, 2021). Sementara itu, di Aceh, nilai "adat" dalam pelayanan pertanahan mengurangi konflik sosial dengan menekankan dialog bermartabat (Rahman, 2022). Perbandingan ini menunjukkan bahwa Tanjungpinang, sebagai episentrum Melayu, memiliki keunggulan komparatif untuk menerapkan model serupa, namun tantangan seperti migrasi penduduk dan globalisasi dapat mengikis nilai-nilai tersebut jika tidak diperkuat.

Meskipun potensi konvergensi antara budaya dan birokrasi diakui, kesenjangan literatur tetap signifikan. Sebagian besar penelitian tentang reformasi pelayanan publik di Indonesia fokus pada aspek teknis-prosedural, seperti evaluasi sistem online dan kepatuhan SOP (Nugroho & Dharma, 2021), sementara dimensi manusiawi dari nilai-nilai kearifan lokal kurang dieksplorasi (Asmara, 2021). Diskusi budaya organisasi birokrasi sering terjebak pada konsep Barat, tanpa menyelami filosofi etika lokal (Fukuyama, 2018). Penelitian spesifik tentang praktik 'respek' dan 'hormat' dalam interaksi riil di loket pelayanan, khususnya di

Tanjungpinang, masih terbatas. Studi sebelumnya lebih banyak membahas budaya Melayu dalam seni atau politik, tanpa kaitan operasional dengan administrasi publik. Perspektif Barat yang menekankan efisiensi teknis sering mengabaikan bagaimana nilai-nilai kultural lokal memengaruhi praktik birokrasi (Farazmand, 2017). Di Indonesia, penelitian pelayanan publik di daerah berbasis budaya Melayu terbatas pada analisis korupsi, tanpa eksplorasi mendalam interaksi seperti perizinan (Rohdewohld, 2018). Gap ini diperkuat oleh kurangnya penelitian interdisipliner yang menggabungkan antropologi, administrasi publik, dan studi budaya (Hofstede, 2021).

Secara empiris, persoalan kualitas pelayanan publik masih menjadi perhatian nasional. Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia menunjukkan bahwa pelayanan publik secara konsisten menjadi sektor dengan tingkat pengaduan masyarakat yang tinggi. Bentuk maladministrasi yang paling sering dilaporkan meliputi penundaan berlarut, penyimpangan prosedur, kurangnya kejelasan informasi, serta sikap aparatur yang dinilai kurang responsif dan kurang komunikatif. Temuan ini menegaskan bahwa kualitas pelayanan tidak hanya ditentukan oleh sistem dan regulasi, tetapi juga oleh kualitas interaksi interpersonal antara aparatur dan masyarakat. Dalam konteks daerah, dinamika sosial Kota Tanjungpinang turut memengaruhi praktik pelayanan publik. Data publikasi resmi Badan Pusat Statistik Provinsi Kepulauan Riau menunjukkan adanya pertumbuhan penduduk dan mobilitas migrasi yang cukup signifikan dalam beberapa tahun terakhir. Kondisi ini menciptakan masyarakat yang semakin heterogen secara sosial dan budaya. Perubahan struktur sosial tersebut menuntut birokrasi daerah untuk

mampu beradaptasi dengan kebutuhan masyarakat yang beragam, tanpa mengabaikan nilai-nilai budaya lokal yang telah lama menjadi fondasi interaksi sosial masyarakat Melayu.

Pada tingkat lokal, evaluasi pelayanan publik yang tertuang dalam dokumen resmi pemerintah daerah, seperti Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) dan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM), menunjukkan bahwa dimensi kualitas komunikasi, kejelasan informasi, dan sikap pelayanan aparatur masih menjadi aspek yang perlu diperkuat. Temuan tersebut mengindikasikan bahwa persepsi masyarakat terhadap pelayanan tidak semata-mata dipengaruhi oleh kecepatan atau prosedur administratif, tetapi juga oleh bagaimana aparatur berinteraksi secara langsung dengan pemohon layanan. Selain itu, proses digitalisasi pelayanan perizinan melalui sistem daring memang meningkatkan efisiensi administratif. Namun transformasi ini juga menghadirkan tantangan baru dalam menjaga kualitas relasi interpersonal. Standarisasi prosedur dan penggunaan sistem elektronik berpotensi mengurangi ruang ekspresi nilai-nilai budaya lokal dalam komunikasi pelayanan, terutama dalam konteks tatap muka di loket pelayanan.

Dengan demikian, secara empiris terdapat indikasi bahwa kesenjangan antara standar administratif dan ekspektasi kultural masyarakat masih terjadi. Nilai-nilai sosial seperti kesantunan, penghormatan, dan empati yang hidup dalam budaya Melayu belum sepenuhnya terinternalisasi dalam praktik birokrasi modern. Situasi ini memperlihatkan adanya ruang kajian yang relevan untuk menelusuri bagaimana nilai ‘respek’ dan ‘hormat’ dapat diintegrasikan dalam praktik pelayanan perizinan,

khususnya di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Tanjungpinang.

Penelitian ini menggunakan 'respek' dan 'hormat' sebagai lensa analisis utama untuk mengungkap bagaimana Budaya Melayu membentuk praktik pelayanan perizinan, bukan sekadar konteks tambahan. Pendekatan ini membedakan dari studi sebelumnya yang normatif atau kuantitatif semata, seperti analisis efisiensi birokrasi oleh Thoha (2019), dengan perspektif indigenous yang memperkaya teori pelayanan publik. Dengan judul “Budaya Melayu dalam Praktik Pelayanan Publik: Studi tentang Nilai-nilai ‘Respek’ dan ‘Hormat’ pada Pelayanan Perizinan di Kota Tanjungpinang”, penelitian ini diharapkan menjadi jembatan antara tuntutan pelayanan publik modern dan kearifan lokal. Dengan demikian, penelitian ini berkontribusi pada tata kelola pemerintahan yang efektif, berbudaya, dan responsif terhadap identitas masyarakat Melayu di Kota Tanjungpinang.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji integrasi nilai-nilai budaya Melayu dalam praktik pelayanan publik di Kota Tanjungpinang, khususnya pada pelayanan perizinan. Untuk mencapai tujuan tersebut, pertanyaan penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana nilai 'respek' dan 'hormat' dalam budaya Melayu diinternalisasi dalam praktik pelayanan perizinan di Kota Tanjungpinang?
2. Apa saja tantangan yang dihadapi dalam mengintegrasikan nilai-nilai budaya Melayu ke dalam praktik pelayanan publik, khususnya dalam pelayanan perizinan di Kota Tanjungpinang?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas maka tujuan dari penelitian ini yaitu bertujuan untuk:

1. Menganalisis bagaimana nilai-nilai 'respek' dan 'hormat' budaya melayu diinternalisasikan ke dalam praktik pelayanan perizinan di Kota Tanjungpinang
2. Mengungkap hambatan yang muncul saat menggabungkan nilai-nilai budaya melayu ke dalam layanan publik, khususnya dalam bidang layanan perizinan di Kota Tanjungpinang

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat dilakukannya penelitian ini terdiri dari dua manfaat yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Adapun manfaat tersebut antara lain:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah dengan adanya penelitian ini akan berkontribusi terhadap pengembangan teori administrasi publik dengan menghubungkan nilai-nilai budaya lokal, khususnya budaya melayu, ke dalam praktik pelayanan publik. Penelitian ini juga dapat memperdalam pemahaman tentang bagaimana kearifan lokal, dalam hal nilai 'respek' dan 'hormat' dapat diinternalisasi dalam Praktik pelayanan publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah penelitian ini akan memberikan rekomendasi konkret bagi Pemerintah Kota Tanjungpinang dalam merancang dan mengimplementasikan model pelayanan publik yang lebih responsif dan menghargai nilai-nilai budaya lokal. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar untuk merancang program pelatihan bagi pegawai pemerintah, agar mereka lebih memahami dan menerapkan nilai-nilai 'respek' dan 'hormat' dalam interaksi dengan masyarakat, khususnya dalam menyikapi keragaman latar belakang pemohon dan dalam penggunaan sistem pelayanan digital.

