

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 LATAR BELAKANG

Pelayanan publik menurut Agus Dwiyanto (2005) merupakan salah satu *tolls* dan titik masuk (*entry points*) bagi Indonesia untuk mewujudkan mimpi besar menjadi Negara yang mampu menjalankan pemerintah yang baik (*Good Governance*). Namun, bila ditarik jauh kebelakang, Indonesia sebagai Negara terlebih dahulu harus mampu menjalankan fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan untuk menjamin setiap warga Negara akan mendapat pelayanan dengan kualitas terbaik tanpa adanya diskriminasi sesuai amanat UU 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Sejak memproklamkan kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, Indonesia sebagai Negara pada titik itu dengan “sadar” dan siap untuk memberikan pelayanan bagi segenap rakyat sebagai warga Negara. Dalam Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia diamanatkan untuk menyediakan berbagai pelayanan publik yang berlandaskan pada apa yang menjadi kebutuhan dan kepentingan publik dalam upaya mewujudkan perlindungan bagi segenap bangsa Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta kesejahteraan sosial dalam bentuk pelayanan publik baik dalam ekonomi, politik, sosial, budaya, keamanan dsb. (Hesti, 2011: 50).

Pada hakikatnya, tugas pokok Negara sebagai institusi adalah memberi pelayanan kepada masyarakat (Rasyid, 1997:11). Negara harus memberikan dan memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil bagi warga Negara, baik itu barang,

satu ke rezim lainnya selalu berubah-ubah proses dan systemnya walaupun substansinya sama, yakni untuk melayani (*services*) warga Negara. Mulai dari Orde Lama (*Orla*) hingga Orde Baru (*Orba*) diyakini masih sangat sentralistik karena mengacu pada system pemerintah yang sentralistik pula. Sedangkan masuk pada era reformasi atau otonomi daerah, pelayanan sudah bersifat desentralistik (Affan Gaffar, dkk, 2002 :172).

Konsep desentralisasi dan otonomi daerah menurut Sinambela (2010) membawa angin segar bagi praktek pelayanan publik. Bagaimana tidak, dengan adanya desentralisasi, pelayanan publik akan semakin dekat dan semakin cepat sampai ke pengguna (*user*). Desentralisasi juga dapat mendorong penguatan unsur-unsur subjektif dalam penyelenggaraan layanan publik, mendorong partisipasi warga dalam proses pengambilan keputusan dari pelayanan publik, serta desentralisasi dapat memperluas pelayanan publik dari kota sampai pelosok pedesaan bahkan untuk suku pedalaman sekalipun/ KAT. (Dwiyanto, 2003a dan 2007).

Namun, konsep desentralisasi ternyata diikuti dengan semakin meningkatnya kompleksitas tuntutan masyarakat atas pelayanan publik. Masyarakat kian kritis dan cerdas atas apa yang diterima dari layanan pemerintah. Menanggapi tuntutan masyarakat ini, tentunya pemerintah juga dituntut responsif menjawab tuntutan yang ada. Pemerintah harus mereformasi kendala-kendala yang selama ini menjadi faktor

salah satu kunci reformasi tersebut disamping perbaikan disegala lini.

Pemerintah tidak lagi dapat mengklaim dirinya sebagai satu-satunya kekuasaan (*monopolist*) yang absah sebagai pihak yang memberikan pelayanan publik. Paradigma *Old Public Administration* harus segera diganti mengingat relevansi zaman dan tuntutan masyarakat. Pemerintah sudah saatnya bermitra (*partnership*) dengan swasta dalam memberikan berbagai pelayanan dengan gagasan *reinveting government* (Osborne dan Gaebler, 1992: 203-205 dalam Hardiyansyah, 2011). Bukan hanya itu, pemerintah harus menempatkan masyarakat sebagai warga Negara (*citizens*), untuk kemudian melibatkan mereka dalam proses pengambilan keputusan pelayanan publik melalui hasil dialog dan dialektika berbagai nilai yang ada, seperti yang dijelaskana dalam konsep *New Public Services* (Denhardt dan Denhardt 2003: 28-29 dalam Nurmandi, 2010).

Hardiyansyah (2011) dalam bukunya *Kualitas Pelayanan Publik* mengatakan, di daerah otonom mengalami perkembangan varietas pelayanan publik. Ada daerah yang memiliki jenis pelayanan publik yang relatif banyak, namun, ada pula pemerintah daerah yang memiliki jenis pelayanan publik yang sedikit. Perbedaan ini disebabkan karena setiap daerah otonom memiliki karakteristik, kebutuhan serta kompleksitas yang berbeda-beda. Sebagai penyedia layanan, pemerintah daerah disegerahkan untuk “tancap gas” memperbaiki kualitas pelayanan publik,

berkualitas dan transparan guna menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Sudah lebih dari satu dekade desentralisasi berjalan, namun kualitas pelayanan publik belum berubah secara signifikan. Masyarakat masih merasakan pelayanan yang lamban, berbelit-belit, mahal, inefisiensi, korup, sikap dan tindakan arogansi dari pelayan, ketidak ada satu kepastian waktu, adanya tuntutan imbalan serta fasilitas yang sangat minim (Dwiyanto, 2010:76). Hal negatif di atas oleh Kumorotomo (2007) disebabkan beberapa hal, *pertama*, orientasi birokrat yang masih mementingkan kepentingan kekuasaan (*power interest*) bukan kepentingan kepentingan publik (*public interest*) secara umum. *Kedua*, tidak terakomodirnya kepentingan masyarakat untuk turut andil dalam memutuskan satu kebijakan sehingga terjadi kesenjangan antara pemerintah dengan masyarakat dan tidak menciptakan satu titik temu untuk kebaikan bersama.

Pendapat di atas ternyata diperkuat dengan hasil survey yang dilakukan oleh GDS pada tahun 2004. Dalam survey ini, ditemukan hampir 40 % masyarakat miskin yang waktu senggangnya hampir nol lebih memilih menggunakan perantara (*calo*) saat mengurus SIM, STNK, KTP dan sertifikat tanah dibanding mengurus sendiri. Untuk mengurus sertifikat tanah hampir 60,5 % masyarakat miskin menggunakan jasa perantara, dan uniknya lagi untuk membuat SIM masyarakat miskin harus membayar jauh lebih mahal dibanding dengan masyarakat yang ekonominya lebih baik. Dan pada survey GDS yang ke 2 pada tahun 2006 menemukan fakta kondisi yang

dalam Dwiyanto, 2010:39 yang diakses melalui www.gds-indonesia.org).

Hal lain terungkap dalam banyak survey, dimana keterlibatan unsur-unsur subjektivitas seperti pertemanan, afiliasi politik, kesamaan etnis dan kesamaan agama terlibat dalam proses pemberian pelayanan publik, dan ini terjadi di luar Jawa. Banyak diantara pengguna layanan yang mengalami praktek diskriminasi.(Hardiyansyah:2011). Faktor kedekatan atau kenal dengan petugas menjadi sangat dominan yang menjadi penyebab perlakuan diskriminasi atas pelayanan tersebut. Selain itu status sosial dan ekonomi seseorang juga menjadi faktor terjadinya diskriminasi (Dwiyanto,dkk, 2003a :82). Penelitian dari J.Septor Manufandu (2009) menemukan bahwa akses pelayanan publik daerah pedalam khususnya di Papua Barat masih sangat rendah. Bahkan dari 14 suku/desa pedalam yang diteliti 9 suku/desa akses pelayanan dasar masih sangat rendah dan 5 suku/desa justru belum tersentu pelayanan dasar sama sekali.

Kabupaten Bangka merupakan salah satu daerah yang memiliki kekayaan suku dan budaya yang ada di Indonesia, bisa dikatakan merupakan Kabupaten yang spesial dan unik diantara kabupaten/kota yang ada di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Spesial karena Kabupaten Bangka merupakan kabupaten tertua dan unik karena wilayah Kabupaten Bangka yang terus berkembang ternyata masih menyimpan jejak sejarah dari suku pedalaman atau komunitas adat terpencil (KAT) yakni Orang Lom atau juga dikenal dengan Suku Mapur atau dalam bahasa

Orang Lom tersebar di empat dusun, yaitu Air Abik, Pejam, Mapur dan Bukit Tulang. Orang Lom juga sangat eksklusif dibandingkan dengan suku Melayu pada umumnya yang ada di Kabupaten Bangka.

Dikatakan dalam buku *Order and Difference : An Ethnographic Study of Orang Lom of Bangka, West Indonesia* karya Olaf.H. Smedel (1989) , Orang Lom, dipahami sebagai Suku Lom (Belum) dalam ejaan Indonesia yang intepretasinya sebagai suku yang belum memeluk agama. Orang Lom pada dasarnya berbeda dengan Suku Melayu pada umumnya, dialek bahasa (kosa-kata) yang digunakanpun 90 persen berbeda dengan orang Bangka pada umumnya. Orang Lom sendiri memiliki pandangan tentang kosmologi dan sejarah mitologi sendiri (*cosmology an mythical history*), mereka menisbihkan diri mereka sebagai keturunan (anak-anak) dari Patih Gajah Mada, serta kepercayaan akan kekuatan supranatural seperti (*pedare, iblis dan hantu*).

Tentunya kurang bijak melihat Orang Lom dalam KAT tahun 1989 dengan situasi sekarang. Orang Lom yang terus dimasuki unsur-unsur peradaban modern seperti saat ini, tentunya akan ada kontaminasi dari pengaruh modern yang akan masuk pada adat-istiadat mereka walaupun tidak terlalu signifikan. Perubahan itu seperti perubahan bentuk rumah, infrastruktur dan hal lain yang sifatnya lebih pada perubahan fisik dan geogografis. Namun, akar-budaya, mitos, ajaran, prinsip hidup

serta kepercayaan agama (*religion*) mereka sampai saat ini masih orisinil seperti yang dianut *nenek buyut* (moyang) mereka, walaupun dalam beberapa kasus ditemukan anak cucu mereka sudah memeluk agama tertentu.

Seyogyanya, bukan di situ titik fokus kasus dalam penelitian ini. Komunitas adat terpencil (KAT) Orang Lom dijadikan objek dalam penelitian ini dikarenakan pelayanan publik yang diterima oleh anggota masyarakat komunitas adat terpencil (KAT) Orang Lom yang bermukim di Dusun Air Abik dan Pejam dinilai minim. Pelayanan publik masih minim dikarenakan beberapa faktor yaitu; *Pertama* letak geografis. Letak geografis Dusun Air Abik dan Pejam yang masih cukup terisolir dikarenakan kawasan perbukitan (pedalaman), sehingga akses pelayanan dari Kecamatan Belinyu cukup sulit, hal ini dikarenakan jalan menuju Dusun Air abik dan Pejam masih berupa jalan tanah merah yang berlobang sehingga akses untuk membuka isolasi dari dunia luarpun masih minim. *Kedua* faktor infrastruktur, untuk proses pelayanan infrastruktur penunjang masih minim dimana di Dusun Air Abik dan pejam hanya ada 1 Sekolah dasar (SD), 1 Polindus, jalan yang di aspal tidak lebih dari 3-4 Km² serta jembatan penyebrangan masih terbuat dari kayu. (Wawancara : Sekretaris Desa Gunung Muda 15 Oktober 2013). *Ketiga*, adanya keengganan sikap petugas (disposisi) dalam memberi pelayanan dikarenakan faktor “ketakutan” pada petuan dan mitos dari Suku Orang Lom Itu sendiri. *Empat* faktor adat Suku Orang Lom yang masih kental dengan unsur-unsur magis, animis dan tertutup (Smedel :1989). Faktor ini dirasa sangat menghambat pelayanan publik.

(paranormal/ toko informal) membuat keberadaan Polindus di Dusun tidak efektif karena anggota masyarakat suku lebih memilih untuk berobat kepada *dukon kampong* atau *pemaseng tangkel* .

Pada titik inilah, penting dan menariknya penelitian ini. Disatu sisi Pemerintah Kabupaten Bangka ingin memberikan pelayanan yang maksimal kepada seluruh warga masyarakatnya termasuk Suku Orang Lom, namun disisi lain niat baik tersebut berbenturan dengan kearifan lokal/adat istiadat, disposisi, infrastruktur, dan letak geografis. Kemudian, karena pelayanan kesehatan yang dirasa minim dan ada kaitanya dengan adat-istiadat Orang Lom, maka penelitian ini akan memfokuskan diri pada pelayanan kesehatan saja. Dari uraian esai di atas lahirlah pertanyaan bagaimana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh Kabupaten Bangka di Dusun Air Abik dan Pejam dan faktor apa yang menjadi penyebab pelayanan publik lebih mudah dan sulit diberikan kepada Orang Lom.

I.2 BATASAN DAN RUMUSAN MASALAH

Dalam penelitian ini, peneliti berpendapat penting untuk membuat suatu batasan, agar penelitian ini lebih terarah dan fokus pada substansi kasus. Penelitian akan dibatasi pada pelayanan kesehatan komunitas adat terpencil KAT Orang Lom guna mencari pokok masalah dan kualitas pelayanan yang diberikan pemerintah Daerah Kabupaten Bangka.

sebagai berikut;

1. Bagaimana kualitas pelayanan publik di Dusun Air Abik dan Pejam, Desa Gunung Muda pada tahun 2012-2013?
2. Faktor apa saja yang berpengaruh memudahkan atau menghambat terwujudnya kualitas pelayanan publik di Dusun Air Abik dan Pejam, Desa Gunung Muda tahun 2012-2013?

I.3 TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

I.3.1 Tujuan

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut;

I.3.1.1 Untuk mendeskripsikan kasus ini secara umum serta ingin mengetahui gambaran yang lebih mendalam (komprehensif) berkenaan dengan pemberian pelayanan publik bagi komunitas adat terpencil (KAT) dalam hal ini Orang Lom yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Bangka.

I.3.1.2 Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dan pendukung dalam proses pemberian pelayanan publik pada KAT Orang Lom.

I.3.2 Manfaat

Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sebuah manfaat untuk semua pihak yang bersangkutan dalam penelitian ini, baik secara teoritis maupun praktis.

pertimbangan dan referensi insan akademisi dalam menambah wawasan keilmuan khususnya di bidang pelayanan publik, serta menjadi bahan diskusi bagi aktor intelektual untuk kemudian dikembangkan lebih mendalam dan menjadi satu rujukan bagi penelitian berikutnya.

I.3.2.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Kabupaten Bangka untuk memperbaiki pelayanan publik khususnya pada suku pedalaman agar semua warga Negara, termasuk mereka yang dikategorikan sebagai suku pedalaman dapat merasakan kualitas pelayanan publik yang baik.