

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

*Good Governance* muncul sebagai kritikan atas dominasi lembaga pemerintah dalam menjalankan fungsinya. Menurut *World Bank*, *Good Governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha ([www.depdagri.go.id](http://www.depdagri.go.id)). Sedangkan Departemen Dalam Negeri menyatakan *Good Governance* pada umumnya diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik. Kata ‘baik’ disini dimaksudkan sebagai mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *Good Governance* ([www.depdagri.go.id](http://www.depdagri.go.id)).

Salah satu tujuan pemberlakuan *Good Governance* adalah terciptanya pelayanan publik yang baik kepada masyarakat yang diberikan oleh pemerintah. Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan salah satu fungsi pemerintah selain fungsi distribusi, regulasi, dan proteksi. Pelayanan itu hendaknya ditafsirkan dalam arti yang seluas-luasnya. Fakta dilapangan menunjukkan bahwa banyak terjadi

penyalahgunaan dan penyelewengan yang berujung pada KKN (korupsi, kolusi nepotisme) di berbagai birokrasi pemerintahan, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif.

Mengutip pendapat Komisaris PBB untuk Komisi Kompensasi, Roberto Mclean RM (Sujata, 2006:53) yang mengatakan bahwa “Di Jakarta, ‘keadilan’ adalah milik pihak yang (berani) memberi tawaran tertinggi (*“In Jakarta, ‘justice’ belongs to the party with largest bid”*). Sedangkan *Transparencyc International* (TI) setiap tahun mengklasifikasi Indonesia di kelompok negara-negara terkorup di dunia (Surachman, 2006:53). Hal ini mengindikasikan bahwa memang pengelolaan lembaga pemerintahan, belum menerapkan sistem pengelolaan yang baik (*good governance*) yang berorientasi pada maksimalisasi pelayanan publik. Untuk menjamin pemberian pelayanan publik yang baik oleh aparatur pemerintah, maka dibutuhkan suatu lembaga formal yang memiliki kekuatan hukum untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.

Salah satu lembaga pengawasan eksternal milik pemerintah yang bertugas mengawasi pemberian pelayanan publik oleh aparatur negara adalah Ombudsman. Alasan pembentukan berbagai lembaga pengawas penyelenggara negara, tidak terkecuali Ombudsman, adalah untuk merespon desakan masyarakat yang menginginkan perubahan (reformasi) agar pemerintahan menjadi lebih transparan, bersih, dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme (dalam Laporan Tahunan Komisi Ombudsman Nasional 2007). Dengan demikian alasan pembentukan Ombudsman adalah dapat membentuk lembaga yang independen dalam memberikan pengawasan terhadap instansi pemerintah. Sehingga masyarakat dari segala

kalangan tidak perlu takut untuk melaporkan adanya kasus maladministrasi di instansi pemerintahan. Akhirnya pelayanan publik dapat diberikan dengan baik.

Institusi Ombudsman pertama kali dibentuk pada tahun 1809 di Swedia, yang saat ini telah berkembang menjadi salah satu pilar penting dalam sistem demokrasi dan negara hukum modern. Lebih dari 130 negara di dunia memiliki lembaga Ombudsman dengan nama yang bervariasi, bahkan lebih dari 50 negara mencantumkannya dalam konstitusi (Sujata, 2006:11). Lembaga pengawas eksternal Ombudsman memberikan ruang yang memadai bagi pelibatan partisipasi masyarakat. Keberadaan Ombudsman sangat penting untuk mendorong jalannya demokratisasi dan transparansi publik. Transparansi dalam kinerja pemerintah dapat terlaksana, salah satunya dengan adanya partisipasi masyarakat. Karena masyarakat dapat mengawasi secara langsung kinerja pemerintah, sehingga pemerintah dapat bekerja dengan baik dalam memberikan pelayanan publik.

Dalam menjalankan tugasnya Ombudsman memerlukan partisipasi masyarakat guna melaporkan maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Keterlibatan partisipasi masyarakat merupakan salah satu syarat utama dalam sistem demokrasi. Demokrasi adalah sistem pemerintahan dengan kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat. Menurut Abraham Lincoln, demokrasi adalah pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Oleh karena itu sangat diperlukan partisipasi masyarakat dalam menjalankan pemerintahan (Budiyanto, 2000:39).

Di Indonesia wacana pembentukan Ombudsman sudah lama sekali berkembang, akan tetapi baru menjadi kenyataan pada tahun 2000. Pada saat itu sedang bergulir isu reformasi untuk menuju negara yang lebih demokratis. Komisi Ombudsman Nasional dibentuk pada tanggal 20 Maret 2000 berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 (Sujata, 2002:17). Komisi Ombudsman Nasional dibentuk dengan memfokuskan diri pada pengawasan terhadap proses pemberian pelayanan umum oleh penyelenggara negara guna mencegah dan mengatasi terjadinya maladministrasi. Objek pengawasannya meliputi Lembaga Peradilan, Kejaksaan, Kepolisian, Pemerintah Daerah, Badan Pertanahan Nasional, Instansi Pemerintah (Departemen dan Non-Departemen), TNI, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Perguruan Tinggi Negeri.

Sujata (2002:2) menjelaskan bahwa pada November 1999 Presiden Republik Indonesia Abdurrahman Wahid (Gus Dur) berinisiatif memanggil Jaksa Agung Marzuki Darusman untuk mendiskusikan tentang konsep pengawasan baru terhadap penyelenggara negara. Pada 17 November 1999 diadakan pertemuan antara Jaksa Agung Marzuki Darusman, Antonius Sujata, dan Gus Dur. Hasil dari diskusi tersebut Gus Dur menyepakati pembentukan lembaga pengawasan penyelenggara negara yaitu Ombudsman.

Pada tanggal 8 Desember 1999 diterbitkanlah Keppres No.155 Tahun 1999 Tentang Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsman. Keppres tersebut ternyata keluar dari pembicaraan antara Gus Dur, Marzuki Darusman, dan Antonius Sujata. Keppres tersebut hanya membentuk Tim Pengkajian Ombudsman, sedangkan lembaga Ombudsman tidak dibentuk. Oleh karena itu

Marzuki Darusman bersama Antonius Sujata kembali menemui Gus Dur untuk mengklarifikasi Keppres No.155 Tahun 1999, dan merekomendasikan pembentukan Ombudsman. Akhirnya Gus Dur mengeluarkan Keppres No.44 Tahun 2000 tentang Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional.

Keppres ini juga memberikan mandat kepada anggota Komisi Ombudsman Nasional untuk menyusun draf Rancangan Undang-Undang (RUU) Ombudsman, agar kedudukannya lebih kuat karena telah menjadi lembaga permanen dan anggotanya dilantik oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Pada 9 September 2008 DPR RI mengesahkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Sejak saat itu Komisi Ombudsman Nasional berubah nama menjadi Ombudsman Republik Indonesia.

Sujata (2006: 25-26) menerangkan secara universal pada hakikatnya Ombudsman mengemban misi untuk melakukan pengawasan secara moral. Pertimbangan, saran serta rekomendasi Ombudsman meskipun tidak mengikat (*not legally binding*) namun secara moral diikuti (*morally binding*) dan menjadi penyeimbang (*amicus curie*) antara pemerintah dengan rakyatnya. Ombudsman tidak memberi sanksi hukum sebagaimana lembaga peradilan (*Magistrature of Sanction*) akan tetapi memberi pengaruh kepada aparatur (*Magistrature of Influence*). Institusi Ombudsman ingin mengembalikan paradigma bahwa sesungguhnya pengawasan serta sanksi moral lebih mendasar dari pada pengawasan serta sanksi hukum.

Berdasarkan pemaparan di atas, penentuan faktor sosial politik dalam pembentukan Komisi Ombudsman Nasional menjadi menarik untuk diteliti terutama dalam perumusan kebijakan tentang pembentukan Komisi Ombudsman

Nasional. Sebagai sebuah lembaga yang pertama kali dibentuk oleh pemerintah, proses pembentukan Ombudsman juga dipengaruhi oleh faktor-faktor tertentu. Diantara faktor tersebut juga terdapat faktor sosial politik atau ada hubungan antara tuntutan masyarakat dengan unsur kekuasaan dalam pembentukan Ombudsman.

Faktor sosial dan politik dalam pembentukan Komisi Ombudsman Nasional menjadi penting untuk diteliti karena faktor sosial politik itu menggambarkan kondisi masyarakat dan pemerintahan. Hal ini menyebabkan dalam merumuskan kebijakan, para pembuat kebijakan selalu memperhatikan faktor sosial dan politik masyarakat setempat. Sehingga faktor sosial politik dalam pembentukan Komisi Ombudsman Nasional berpengaruh besar terhadap kondisi masyarakat Indonesia. Oleh karena itu penulis ingin meneliti lebih lanjut tentang faktor sosial politik pembentukan Komisi Ombudsman Nasional (analisis perumusan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional).

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan melihat permasalahan pada uraian di atas, maka rumusan masalah yang diteliti dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana proses pembentukan Komisi Ombudsman Nasional?
2. Apa sajakah faktor sosial politik yang mendasari pembentukan Komisi Ombudsman Nasional (analisis perumusan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional)?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Medeskripsikan proses pembentukan Komisi Ombudsman Nasional.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor sosial politik yang mendasari pembentukan Komisi Ombudsman Nasional (analisis perumusan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional).

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritis dapat memperkaya khasanah Ilmu Administrasi Negara tentang kajian perumusan kebijakan publik.
2. Secara praktis dapat digunakan untuk menggambarkan proses pembentukan lembaga pemerintah khususnya Komisi Ombudsman Nasional, dan dapat dijadikan sebagai referensi untuk proses pembentukan lembaga pemerintah yang serupa.