

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Negara dan Pelayanan Publik**

Soltau (budiardjo, 2004:39) menyatakan negara adalah alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama, atas nama masyarakat. Sedangkan Laski menyatakan “Negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih agung dari pada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu. Masyarakat adalah suatu kelompok manusia yang hidup dan bekerja sama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama. Masyarakat merupakan negara kalau cara hidup yang harus ditaati baik individu maupun asosiasi-asosiasi ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat.” Menurut Max Weber, negara adalah sosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintahan yang untuk maksud tersebut diberikan kekuasaan memaksa (Budiardjo, 2004:40). Dari definisi yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan bahwa negara adalah suatu organisasi masyarakat yang

memiliki kekuasaan dan wewenang yang bersifat memaksa dan sah di dalam masyarakat tersebut.

Suatu negara biasanya memiliki sifat-sifat tertentu. Sifat-sifat tersebut bersifat mengikat bagi setiap warga negaranya, sehingga menjadikannya sebagai ciri atau identitas dari negara tersebut. Sifat suatu negara dengan negara lain terkadang sering berbeda. Budiardjo (2004, 40-41) menyebutkan beberapa sifat umum yang dimiliki oleh semua negara, yaitu: (a) *Sifat Memaksa*. Agar peraturan perundang-undangan dan penertiban dalam masyarakat tercapai serta timbulnya anarki dicegah, maka negara memiliki sifat memaksa, dalam arti mempunyai kekuasaan untuk memakai kekerasan fisik secara legal. (b) *Sifat Monopoli*. Negara mempunyai monopoli dalam menetapkan tujuan bersama masyarakat. Dalam rangka ini ini negara dapat menyatakan bahwa suatu aliran kepercayaan atau aliran politik tertentu dilarang hidup dan disebar luaskan, oleh karena bertentangan dengan tujuan masyarakat. (c) *Sifat Mencakup Semua*. Semua peraturan perundang-undangan (misalnya keharusan membayar pajak) berlaku untuk semua orang tanpa terkecuali. Keadaan demikian memang perlu, sebab kalau seseorang dibiarkan berada di luar ruang lingkup aktivitas negara, maka usaha negara ke arah tercapainya masyarakat yang dicita-citakan akan gagal.

Suatu negara biasanya dipimpin oleh sekelompok orang yang biasa disebut pemerintah. Salah satu tugas pemerintah adalah memberikan pelayanan publik yang baik kepada warganya. Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Lijan Poltak Sinambra

(2006:14) mendefinisikan pelayanan publik sebagai pengadaan barang dan jasa, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun nonpemerintah. Pelayanan publik menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pada negara yang menganut sistem ekonomi liberal, sebagian besar pelayanan publik diberikan dan diatur oleh pasar atau pihak swasta. Pemerintah jarang ikut campur dalam pemberian pelayanan publik kepada masyarakat. Akibatnya hanya masyarakat dari golongan ekonomi menengah ke atas yang mendapatkan pelayanan publik yang baik. Sedangkan masyarakat dari golongan ekonomi menengah ke bawah jarang mendapat pelayanan publik yang baik.

Hal tersebut akhirnya menyebabkan kegagalan pasar karena pasar tidak dapat menyediakan pelayanan publik yang baik kepada seluruh masyarakat. Adanya kegagalan pasar tersebut membuat pemerintah akhirnya ikut campur tangan dalam menyediakan pelayanan publik. Hal tersebut sesuai dengan paham Keynesian yang menganggap pemerintah perlu campur tangan dalam kegiatan ekonomi dan memberikan pelayanan publik kepada masyarakat (<http://id.wikipedia.org/wiki/Keynesianisme>). Akibat ketidakpercayaan masyarakat terhadap pasar dalam menyediakan pelayanan publik, membuat pemerintah semakin banyak menangani penyediaan pelayanan publik yang

dibutuhkan masyarakat. Masyarakat pun akhirnya semakin tergantung kepada pemerintah dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik.

Akibatnya pemerintah semakin sewenang-wenang dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Akhirnya terjadilah *welfare state* (kegagalan pemerintah) dalam penyediaan pelayanan publik yang baik. Masyarakat akhirnya menuntut pemerintah untuk melakukan reformasi di instansi pemerintah. Salah satu reformasi yang dilakukan adalah reformasi administrasi publik.

Pelayanan publik yang diberikan pemerintah, dilakukan oleh penyelenggara negara dalam birokrasi maupun di Badan Usaha milik Negara (BUMN). Pada masa Orde Baru, sistem pemerintahan di Indonesia termasuk pelaksanaan pelayanan publik bersifat sentralistik. Artinya sebagian besar kebijakan diambil oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah hanya menjalankannya saja. Sistem sentralistik ini memberikan kekuasaan yang besar bagi pemerintah pusat untuk mengatur segala hal. Ini menyebabkan semakin besarnya kesempatan untuk terjadinya penyelewengan tugas pemerintah. Pemerintah akhirnya mulai melakukan berbagai tindakan maladministrasi yang menyebabkan buruknya pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah.

## **B. Reformasi Administrasi Publik**

Salah satu upaya untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik, pemerintah melakukan reformasi administrasi publik. Miftah Thoha (Ibrahim, 2008:14) melihat reformasi administrasi negara (publik) meliputi reformasi kepemimpinan,

kelembagaan dan reformasi sistem administrasi publik itu sendiri, terutama untuk kasus Indonesia. Reformasi dapat ditempuh melalui rekrutmen yang demokratis, penyesuaian lembaga, penyesuaian sistem prosedur sesuai tuntutan pelayanan publik (yang makin demokratis dan meningkat).

Reformasi administrasi menurut Lee meliputi reformasi prosedur yang bertujuan menyempurnakan sistem atau tatanan; reformasi teknik untuk menyempurnakan metode dan reformasi program untuk menyempurnakan kinerja administrasi negara (Ibrahim, 2008:13). Sedangkan menurut Khan, reformasi administrasi adalah usaha-usaha yang memacu atau membawa perubahan besar dalam sistem birokrasi negara yang dimaksudkan untuk mentransformasikan praktik, perilaku, dan struktur yang telah ada sebelumnya. Caiden (1969) menyatakan reformasi administrasi sebagai *the artificial inducement of administrative transformation against resistance*, dimana dapat diartikan bahwa reformasi administrasi merupakan keinginan atau dorongan yang dibuat agar terjadi perubahan atau transformasi di bidang administrasi. Sedangkan Quah (Nasucha, 2004) menyatakan bahwa reformasi administrasi publik merupakan suatu proses untuk mengubah struktur ataupun prosedur birokrasi publik yang terlibat dengan maksud untuk meningkatkan efektivitas organisasi dan mencapai tujuan pembangunan nasional. ([http://mrdewa.blogspot.com/Reformasi Administrasi, Definisi dan Tujuan](http://mrdewa.blogspot.com/Reformasi%20Administrasi,%20Definisi%20dan%20Tujuan)). Jadi reformasi administrasi adalah perubahan dalam bidang administrasi dan sistem birokrasi negara dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional.

Menurut Ibrahim (2008:13-14) reformasi administrasi negara terjadi karena perubahan modernisasi administrasi negara (*Administrative change*) tidak berjalan sebagaimana mestinya sesuai tuntutan keadaan, karenanya diperlukan usaha yang sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi (aspek kinerja), meningkat efektivitas organisasi (aspek program), sehingga dapat diciptakan administrasi negara yang sehat dan terciptanya tujuan pembangunan nasional. Tujuan reformasi administrasi negara secara internal adalah efisiensi administrasi negara itu sendiri, meminimalisasi kelemahan atau penyakit administrasi seperti korupsi, kolusi, nepotisme/pilih kasih, menggalakkan sistem merit (merit sistem). Tujuan eksternalnya adalah demokratisasi, menyesuaikan sistem kerja antara sistem administrasi negara dan politik (misalnya dalam kerangka otonomi daerah), dan menyelaraskan sistem administrasi negara tidak dapat dilepaskan dengan nilai budaya suatu negara atau wilayah dimana berlakunya reformasi tersebut.

Ada beberapa jebis reformasi administrasi negara (publik), terutama di negara-negara berkembang (Ibrahim, 2008:14), yaitu:

- a. Reformasi sekedarnya dan lebih cenderung bersifat *status quo*.
- b. Reformasi fundamental atau menyeluruh
- c. Reformasi yang mendapat pengaruh dominan dari luar
- d. Sementara itu pakar-pakar administrasi negara lainnya (kelompok persadi) lebih menekankan tentang makna pengembangan administrasi negara (tersirat makna reformasi di dalamnya) meliputi:
  - 1) Perubahan kelembagaan;

- 2) Perubahan sistem manajemen;
- 3) Peningkatan profesionalisme SDM;
- 4) Peningkatan kualitas pelayanan publik;
- 5) Prinsip desentralisasi.

Di Indonesia reformasi administrasi publik dilakukan karena pelayanan publik yang diberikan pemerintah tidak dapat berjalan dengan baik. Selama lebih dari tiga dasawarsa di bawah rezim orde baru, peran kekuasaan pemerintah (eksekutif) sungguh amat dominan sehingga masyarakat lebih banyak menjadi objek yang diawasi dari pada subjek yang mengawasi (Sujata dan Surachman, 2002:4). Hal ini menyebabkan maraknya terjadi maladministrasi dan KKN (korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) di Indonesia. Tahun 1998 tuntutan reformasi sangat kuat dari masyarakat untuk memperbaiki system pemerintahan dan administrasi di Indonesia. Akhirnya Presiden Soeharto mundur dari jabatannya sebagai presiden pada tahun 1998. Guna menanggapi tuntutan masyarakat yang menginginkan pemerintahan yang transparan, bersih, dan bebas KKN, maka Presiden Abdurahman Wahid membuat kebijakan untuk membentuk lembaga pengawasan penyelenggara negara yang bernama Komisi Ombudsman Nasional.

### **C. Pembentukan Organisasi Ombudsman**

Upaya nyata untuk melakukan reformasi pelayanan publik salah satunya melalui pembentukan lembaga independen yang berwenang melakukan pengawasan atas instansi pelayanan publik. Lembaga tersebut diantaranya adalah Ombudsman. Lembaga Ombudsman pertama kali berdiri di Swedia pada tahun 1718. Akan

tetapi sistem pengawasan seperti Ombudsman sudah ada di beberapa negara jauh sebelum lembaga Ombudsman di Swedia didirikan. Contohnya pada masa Khalifah Umar (634-644 SM), beliau menempatkan dirinya sebagai Muhtasib, yaitu orang yang menerima keluhan dan termasuk dapat menyelesaikan perselisihan (antara masyarakat dan pejabat pemerintah). Khalifah Umar kemudian membentuk lembaga Qadi Al Quadat (Ketua Hakim Agung) dengan tugas khusus melindungi warga masyarakat dari tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat negara. Selain itu di Cina pada masa Dinasti Tsin (22 SM) didirikan lembaga pengawasan bernama Control Yuan atau Censorate yang bertugas melakukan pengawasan terhadap pejabat-pejabat kekaisaran (pemerintah) dan sebagai “perantara” bagi masyarakat yang ingin menyampaikan aspirasi, laporan atau keluhan kepada kaisar (Sumber: <http://www.pemantaiperadilan.com>). Hingga kini sistem pengawasan Ombudsman terus berkembang keseluruhan dunia. Saat ini lebih dari 130 negara di dunia memiliki lembaga Ombudsman dengan nama yang bervariasi, bahkan lebih dari 50 negara mencantumkannya dalam konstitusi (Sujata, 2006:11). Diantaranya Denmark, Finlandia, Filipina, Thailand, Afrika Selatan, Argentina, dan Meksiko (Sumber: <http://www.pemantaiperadilan.com>).

Salah satu 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 (Laporan Tahunan Komisi Ombudsman Nasional 2007, 2008:9). Antonius Sujata (2006:13-14) dalam tulisannya Peranan Ombudsman Dalam Pencegahan Korupsi dan

Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik mengungkapkan beberapa alasan mendasar negara-negara membentuk Ombudsman, diantaranya:

1. Secara institusional bersifat independent baik struktural, fungsional maupun personal. Sifat independen ini akan sangat mempengaruhi efektifitasnya karena dalam bertindak akan bertindak secara objektif, adil, tidak memihak.
2. Sasaran pengawasan adalah pemberian pelayanan artinya dalam bertindak seharusnya aparat menjadi pelayan sehingga warga masyarakat diperlukan sebagai subjek pelayanan dan bukan objek/korban pelayan. Selama ini belum/tidak ada lembaga yang memfokuskan diri pada pengawasan atas pemberian pelayanan umum, padahal jika dicermati sebenarnya pelayanan inilah yang merupakan inti dari seluruh proses berpemerintahan karena di dalamnya terkandung nilai-nilai kepatutan, penghormatan hak-hak dasar, keadilan serta moralitas.
3. Keberhasilan suatu pengawasan sangat ditentukan oleh prosedur ataupun mekanisme yang digunakan, apabila proses pengawasan berbelit-belit melalui liku-liku yang panjang maka pelaksanaan pengawasan akan beralih dari masalah substansional ke masalah prosedural. Padahal inti persoalan pokok adalah penyimpangan dalam pelayanan umum. Jika akhirnya terjebak dalam pada prosedur yang panjang maka akan menghabiskan waktu penyelesaian yang lama sehingga penyimpangan akan terus berlangsung tanpa ada perbaikan dan jalan keluar. Bahkan mungkin sekali akan muncul problem baru yaitu tentang mekanisme itu sendiri. Sesungguhnya suatu prosedur penyelesaian yang singkat dan

seederhana di manapun akan lebih efisien. Termasuk dalam aspek ini adalah cara penyelesaian melalui mediasi di mana masing-masing pihak langsung bertemu dan membahas permasalahan sekaligus menentukan jalan keluar terbaik melalui prinsip saling memberi dan saling menerima (*win-win solution*).

4. Masalah pelayanan yang menjadi sasaran pengawasan Ombudsman dalam praktek lebih banyak menimpa masyarakat secara individual, meskipun juga tidak jarang berkaitan dengan suatu sistem atau kebijakan sehingga melibatkan (“mengorbankan”) kepentingan individu-individu dalam jumlah yang lebih banyak. Biasanya anggota masyarakat kurang peka terhadap pemberlakuan sistem/kebijakan yang merugikan karena merasa lemah berhadapan dengan kekuasaan. Dengan demikian ia membutuhkan bantuan, membutuhkan dukungan dan membutuhkan pihak lain untuk menyelesaikan masalah tanpa harus menanggung resiko munculnya masalah baru.
5. Berkenaan dengan substansi pengawasan yaitu pelayanan umum oleh penyelenggara negara meskipun nampaknya sederhana namun memiliki dampak yang amat mendasar. Pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat akan memberi nilai positif dalam menciptakan dukungan terhadap kinerja pemerintah. Apabila aparat pemerintah melalui bentuk-bentuk pelayanannya mampu menciptakan suasana yang kondusif dengan masyarakat maka kondisi semacam itu dapat dikategorikan sebagai keadaan yang mengarah pada terselenggaranya asas-asas pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Asas pemerintahan yang baik dalam

implementasinya diwujudkan melalui ketaatan hukum, tidak memihak, bersikap adil, keseimbangan bertindak, cermat, saling percaya dan lain-lain. Dengan demikian sesungguhnya pelayanan umum sebagai hakikat dasar dari asas pemerintahan yang baik menjadi harapan utama keberadaan lembaga Ombudsman.

6. Masyarakat kecil ataupun korban pelayanan secara mayoritas adalah kelompok ekonomi lemah karena itu mereka menjadi ragu untuk memperjuangkan keluhannya karena keterbatasan masalah keuangan. Institusi Ombudsman dengan tegas dan terbuka mengatakan bahwa pengawasan yang dilakukan ataupun laporan yang disampaikan kepada Ombudsman tidak dipungut biaya. Ketentuan bebas biaya ini merupakan salah satu prinsip Ombudsman yang bersifat universal yang sekaligus sebagai implementasi integritasnya. Ombudsman sangat menjunjung tinggi asas ini sehingga diharapkan sekali agar warga masyarakat tidak memberikan imbalan sekecil apapun kepada Ombudsman sebelum, pada waktu dan ataupun sesudah berurusan dengan Ombudsman. Berurusan dengan Ombudsman tanpa memberi imbalan kepadanya merupakan salah satu bentuk dukungan terhadap eksistensi Ombudsman.

Dari penjelasan di atas, menurut penulis alasan pembentukan Komisi Ombudsman Nasional adalah Ombudsman sebagai lembaga independen, dapat memberikan pengawasan terhadap lembaga pemerintah tanpa intervensi dari pemerintah sendiri. Proses pengawasan Ombudsman juga tidak berbelit-belit dan kerahasiaan identitas pelapor dapat dijaga. Sehingga masyarakat dari segala kalangan tidak perlu takut untuk melaporkan adanya kasus maladministrasi di instansi

pemerintahan. Dengan demikian diharapkan pelayanan publik dapat diberikan dengan baik.

#### **D. Faktor Sosial Politik Perumusan Kebijakan.**

Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional ditandai dengan dikeluarkannya kebijakan pemerintah dalam bentuk Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 tentang pembentukan Komisi Ombudsman Nasional. Dalam perumusan kebijakan tersebut terdapat faktor sosial politik baik dari lingkungan ekstern maupun intern pemerintah yang mempengaruhi proses perumusan kebijakan tersebut. Faktor ekstern yang dimaksud adalah segala faktor yang mempengaruhi kebijakan yang berasal dari lingkungan di luar pemerintah, sedangkan faktor intern adalah segala faktor yang mempengaruhi kebijakan yang berasal dari lingkungan di dalam pemerintah.

Faktor adalah hal yang menyebabkan, pengaruh, pendukung atau latar belakang suatu tindakan, reaksi dari suatu ekologis kehidupan maupun suatu percobaan (Ishak; 1989). Sementara itu Arma Rosaldi memaparkan bahwa faktor adalah suatu ragam pendukung yang membentuk satu kesatuan dalam menghasilkan suatu tindakan (Rosaldi;1994). Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), faktor ialah hal (keadaan, peristiwa) yang ikut menyebabkan (mempengaruhi) terjadinya sesuatu. Sedangkan dalam KBBI pembentukan adalah proses, cara, pembuatan membentuk.

Istilah organisasi secara harfiah dapat diartikan sebagai suatu kesatuan orang-orang yang tersusun dengan teratur berdasarkan pembagian tugas tertentu

(Abdulsyani, 2002:115). Organisasi menurut Sutarto adalah sistem saling pengaruh antar orang dalam kelompok yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (Sutarto, 1993:40). Abdulsyani mengatakan terbentuknya suatu organisasi sosial, pada mulanya karena adanya desakan minat dan kepentingan individu-individu dalam masyarakat. Kepentingan-kepentingan itu tidak disalurkan melalui lembaga-lembaga sosial, melainkan disalurkan melalui bentuk persekutuan manusia yang relatif lebih teratur dan formal (Abdulsyani, 2002:115). Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa faktor pembentukan organisasi adalah hal yang menyebabkan, mempengaruhi, mendukung atau melatar belakangi pembentukan suatu organisasi guna mencapai tujuan tertentu.

Menurut Abdulsyani (2002:115) istilah sosial berarti segala sesuatu yang berhubungan dengan pergaulan manusia dalam masyarakat. Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), sosial berarti berkenaan dengan masyarakat. Dari pemaparan diatas maka dapat disimpulkan bahwa definisi sosial sebagai segala sesuatu yang berkenaan dengan tindakan manusia dalam masyarakat termasuk sikap, sifat, dan hubungan interaksi antara manusia.

Max Weber (Djuhandar 2005:4) mendefinisikan politik sebagai sarana perjuangan untuk sama-sama melaksanakan politik atau perjuangan untuk mempengaruhi kekuasaan baik di antara negara-negara maupun di antara hukum dalam suatu negara. Sedangkan Maurice Duverger (Djuhandar, 2005:4) mendefinisikan politik sebagai kekuasaan, kekuasaan adalah seluruh jaringan lembaga-lembaga

(*institutions*) yang mempunyai kaitan dengan otoritas, dalam hal ini suasana didominasi beberapa orang atas orang lain.

Dari berbagai upaya untuk menjelaskan esensi (pengertian) politik, tampak bahwa perhatian sentra dari politik adalah penyelesaian konflik antar manusia, proses pembuatan keputusan-keputusan ataupun pengembangan kebijakan-kebijakan, secara otoritas yang mengalokasikan sumber-sumber dan nilai-nilai tertentu, atau pelaksanaan kekuasaan dan pengaruhnya di dalam masyarakat (Maran, 2001:18). Pada umumnya dapat dikatakan bahwa politik (*politics*) adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu dan melaksanakan tujuan-tujuan itu (Budiarjo, 2000:8).

Berdasarkan uraian di atas, maka definisi politik adalah sarana perjuangan atau kegiatan untuk mendapatkan kekuasaan baik di antara negara-negara maupun di antara hukum. Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa faktor sosial adalah pengaruh yang berasal dari hubungan pergaulan manusia di dalam masyarakat. Sedangkan faktor politik adalah segala hal untuk mendapatkan kekuasaan.

### **1. Tinjauan Tentang Kebijakan Negara**

Lijan Poltak Sinambela (2006:14) mengartikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang diputuskan oleh pemerintah untuk dikerjakan maupun tidak dikerjakan. Kebijakan (*policy*) sering juga disebut dengan kebijaksanaan. Menurut Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan (Islamy, 2003:15) mengartikan kebijaksanaan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-

praktek yang terarah. James E. Anderson (Islamy, 2003:16) mendefinisikan kebijaksanaan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Kebijaksanaan negara menurut Thomas R. Dye (Islamy, 2003:18) ialah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Sedangkan George C. Edwards III dan Ira Sharkansky (Islamy, 2003:18) mendefinisikan kebijaksanaan negara sebagai apa yang dinyatakan dan dilakukan oleh pemerintah. Kebijaksanaan negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah.

Irfan Islamy (2003:20) mengimplikasikan kebijaksanaan negara sebagai berikut:

(a) Bahwa kebijaksanaan negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah. (b) Bahwa kebijaksanaan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata. (c) Bahwa kebijaksanaan negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu. (d) Bahwa kebijaksanaan negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Sedangkan W.I. Jenkins (dalam Wahab, 2004:4) merumuskan kebijaksanaan negara sebagai

*“A set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within the power of these actors to achieve”*

(Serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih berserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut). Berdasarkan beberapa defnisi di atas, dapat disimpulkan kebijakan negara adalah segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok orang.

## **2. Tinjauan Tentang Perumusan Kebijakan**

Chief J.O. Udoji (Wahab, 2004:17) merumuskan pembuatan kebijaksanaan negara sebagai

*“The whole process of articulating and defening problems, formulating possible solutions into political demands, channelling those demands into the political systems, seeking sanctions or legitimation of the prepered course of action, legitimation and implementation, monitoring and review (feedback)”*.

(Keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendefinisian masalah, perumusan kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, penyaluran tuntutan-tuntutan tersebut ke dalam sistem politik, pengupayaan pemberian sanksi-sanksi atau legitimasi dari arah tindakan yang dipilih, pengesahan dan pelaksanaan/implementasi, monitoring dan peninjauan kembali (umpan balik)).

Menurut Anderson (Wahab, 2004:27-28) mengungkapkan nilai-nilai yang kemungkinan menjadi pedoman perilaku para pembuat keputusan itu dapat dikelompokkan menjadi lima kategori, yaitu:

1. Nilai-nilai Politik. Pembuatan keputusan mungkin melakukan penilaian atas alternatif kebijaksanaan yang dipilihnya dari sudut pentingnya alternatif-alternatif itu bagi partai politiknya atau bagi kelompok-kelompok klien dari badan atau organisasi yang dipimpinnya. Keputusan-keputusan yang lahir dari tangan para pembuat keputusan seperti ini bukan mustahil dibuat demi keuntungan politik, dan kebijaksanaan dengan demikian akan dilihat sebagai instrumen untuk memperluas pengaruh-pengaruh politik atau untuk mencapai tujuan dan kepentingan dari partai politik atau tujuan dari kelompok kepentingan yang bersangkutan.
2. Nilai-nilai Organisasi. Para pembuat keputusan, khususnya birokrat (sipil dan militer), mungkin dalam mengambil keputusan dipengaruhi oleh nilai-nilai organisasi di mana ia terlibat di dalamnya. Organisasi, semisal badan-badan administrasi, menggunakan berbagai bentuk ganjaran dan sanksi dalam usahanya untuk memaksa para anggotanya menerima, dan bertindak sejalan dengan nilai-nilai yang telah digariskan oleh organisasi. Sepanjang nilai-nilai semacam itu ada, orang-orang yang bertindak selaku pengambil keputusan dalam organisasi itu kemungkinan akan dipedomani oleh pertimbangan-pertimbangan semacam itu sebagai perwujudan dari hasrat untuk melihat organisasinya tetap lestari, untuk tetap maju atau untuk mempertahankan kekuasaan dan hak-hak istimewa yang selama ini dinikmati.
3. Nilai-nilai Pribadi. Hasrat untuk melindungi atau memenuhi kesejahteraan atau kebutuhan fisik atau kebutuhan finansial, reputasi diri, atau posisi historis kemungkinan juga digunakan oleh para pembuat keputusan sebagai kriteria dalam pengambilan keputusan. Para politisi yang menerima uang sogok untuk

membuat keputusan tertentu yang menguntungkan si pemberi uang sogok, misalnya sebagai hadiah pemberian perizinan atau panandatanganan kontrak pembangunan proyek tertentu, jelas mempunyai kepentingan pribadi dalam benaknya. Seorang presiden yang mengatakan di depan para wartawan bahwa ia akan menggebuk siapa saja yang bertindak inkonstitusional, jelas juga dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan pribadinya, misalnya agar ia mendapat tempat terhormat dalam sejarah bangsa sebagai seseorang yang konsisten dan nasionalis

4. Nilai-nilai Kebijaksanaan. Dari perbincangan di atas, satu hal hendaklah dicamkan, yakni janganlah kita mempunyai anggapan yang sinis dan kemudian menarik kesimpulan bahwa para pengambil keputusan politik itu semata-mata hanyalah dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan demi keuntungan politik, organisasi atau pribadi. Sebab, para pembuat keputusan mungkin pula bertindak berdasarkan atas persepsi mereka terhadap kepentingan umum atau keyakinan tertentu mengenai kebijaksanaan negara apa yang sekiranya secara moral tepat dan benar. Seorang wakil rakyat yang memperjuangkan undang-undang hak kebebasan sipil mungkin akan bertindak sejalan dengan itu karena ia yakin bahwa tindakan itulah yang secara moral benar, dan bahwa persamaan hak-hak sipil itu memang merupakan tujuan kebijaksanaan negara yang diinginkan, tanpa mempedulikan bahwa perjuangan itu mungkin akan menyebabkannya mengalami resiko-resiko politik yang fatal.
5. Nilai-nilai Ideologis. Ideologi pada hakikatnya merupakan serangkaian nilai-nilai dan keyakinan yang secara logis saling berkaitan yang mencerminkan

gambaran sederhana mengenai dunia serta berfungsi sebagai pedoman bertindak bagi masyarakat yang meyakiniinya.

George A. Stemer dan John B. Miner (1997:45-46) menyatakan ada beberapa aspek gejala dalam lingkungan sosial politik dalam penyusunan dan penerapan kebijakan, yaitu perubahan nilai, kritik dunia usaha, pluralisme, lingkungan internal. Ibnu Syamsi (2000: 23-25) mengatakan pengambilan keputusan itu dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain faktor-faktor:

#### 1. Keadaan Intern Organisasi

Keadaan intern organisasi akan sangat berpengaruh terhadap pengambilan keputusan. Keadaan intern itu meliputi: dana yang tersedia, kemampuan karyawan, kelengkapan dari peralatan, struktur organisasinya, tersedianya informasi yang dibutuhkan pimpinan, dan lain sebagainya. Keputusan yang memerlukan biaya, tetapi keadaan keuangan tidak mendukungnya, akan mengurangi kualitas keputusan. Hal ini terpaksa diambil dengan mengingat dan menyesuaikan dengan dana yang tersedia untuk itu. Pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pengerahan karyawan, terpaksa harus disesuaikan dengan kualitas dan kuantitas karyawan yang ada. Begitu pula halnya dengan peralatan yang menurut keputusan yang seharusnya menggunakan peralatan yang canggih tetapi karena terbatasnya peralatan dan fasilitas terpaksa diambil keputusan yang tidak optimal.

#### 2. Tersedianya Informasi yang Diperlukan

Suatu keputusan diambil untuk mengatasi masalah dalam organisasi. Masalah dalam organisasi itu beraneka ragam. Kadang-kadang masalah yang sama tetapi situasi dan kondisinya berbeda, pemecahannya pun harus berbeda pula. Untuk dapat memecahkan masalah yang dihadapi organisasi, lebih dahulu harus diketahui apa yang menjadi penyebab dan apa akibatnya kalau masalah itu tidak segera dipecahkan. Untuk dapat mengetahui sebab dan akibat masalah tersebut, maka perlu pengumpulan data yang ada kaitannya langsung atau tidak langsung dengan masalah itu. Data-data tersebut kemudian diolah sehingga akhirnya merupakan informasi. Informasi yang diperlukan harus lengkap sesuai kebutuhan, terpercaya kebenarannya, dan masih aktual. Berdasarkan informasi inilah pengambilan keputusan dapat dilakukan dengan baik.

### 3. Keadaan Ekstern Organisasi

Dalam sistem organisasi terbuka, kegiatan organisasi tidak dapat terlepas dari pengaruh luar. Antara organisasi dan lingkungan ekstern saling mempengaruhi. Oleh karena itu pengambilan keputusan harus mempertimbangkan lingkungan di luar organisasi. Keadaan atau lingkungan di luar organisasi itu dapat berupa keadaan ekonomi, sosial, politik, hukum, budaya, dan lain sebagainya. Keputusan yang diambil dalam organisasi harus memperhatikan situasi ekonomi, kalau keputusan itu berkaitan dengan bidang ekonomi. Keputusan yang diambil tidak boleh bertentangan dengan peraturan hukum yang berlaku. Keputusan yang diambil apabila berkaitan langsung atau tidak langsung dengan politik, jangan sekali-kali bertentangan dengan kebijaksanaan pemerintah.

### 4. Kepribadian dan Kecakapan Pengambilan Keputusan

Tepat tidaknya keputusan yang diambil juga sangat tergantung kecakapan dan kepribadian pengambil keputusan. Hal ini meliputi: penilaiannya, kebutuhannya, tingkatan inteligensinya, kapasitasnya, kapabilitasnya, keterampilannya, dan sebagainya.

Adapun faktor-faktor yang perlu diperhatikan dalam pengambilan keputusan menurut G.R. Terry adalah sebagai berikut (Syamsi, 2000: 26) : (1) Hal-hal yang berwujud maupun tidak berwujud, yang emosional maupun rasional perlu diperhitungkan dalam pengambilan keputusan. (2) Setiap keputusan nantinya harus dapat dijadikan bahan untuk mencapai tujuan organisasi. (3) Setiap keputusan janganlah berorientasi pada kepentingan pribadi, tetapi harus lebih mementingkan kepentingan organisasi. (4) Jangan sekali ada satu pilihan yang memuaskan (oleh karena itu selalu buatlah alternatif-alternatif tandingan). (5) Pengambilan keputusan itu merupakan tindakan mental. Dan tindakan mental ini kemudian harus diubah menjadi tindakan fisik. (6) Pengambilan keputusan yang efektif membutuhkan waktu yang cukup lama. (7) Diperlukan pengambilan keputusan yang praktis untuk mendapatkan hasil yang lebih baik. (8) Setiap keputusan hendaknya dilembagakan, agar dapat diketahui apakah keputusan yang diambil itu betul (atau salah). (9) Setiap keputusan itu merupakan tindakan permulaan dari serangkaian mata rantai kegiatan berikutnya.

Menurut Irfan Islamy (2003:25) beberapa faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijaksanaan adalah sebagai berikut:

a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Seringkali administrator harus membuat keputusan karena adanya tekanan-tekanan dari luar. Walaupun ada pendekatan pembuatan keputusan dengan nama “*rational comprehensive*” yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian “rasional” semata, tetapi proses dan prosedur pembuatan keputusan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata. Sehingga adanya tekanan-tekanan dari luar itu ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusannya.

b. Adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme)

Kebiasaan lama organisasi (Nigro menyebutnya dengan stilah “*sunk costs*”) seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu sekali dipergunakan untuk membiayai program-program tertentu, cenderung akan selalu diikuti kebiasaan itu oleh para administrator kendatipun misalnya keputusan-keputusan yang berkenaan dengan itu telah dikritik sebagai salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama itu akan terus diikuti lebih-lebih kalau suatu kebijaksanaan yang telah ada dipandang memuaskan.

Kebiasaan-kebiasaan lama tersebut seringkali diwarisi oleh para administrator yang baru dan mereka sering segan secara terang-terangan mengkritik atau menyalahkan kebiasaan-kebiasaan lama yang telah berlaku atau yang dijalankan oleh para pendahulunya. Apalagi para administrator baru itu ingin segera menduduki jabatan karirnya.

c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh para pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Seperti misalnya dalam proses penerimaan/pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.

d. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dan para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuatan keputusan. Seperti contoh mengenai masalah pertikaian kerja, pihak-pihak yang bertikai kurang menaruh respek pada upaya penyelesaian oleh orang dalam, tetapi keputusan-keputusan yang diambil oleh pihak-pihak yang dianggap dari luar dapat memuaskan mereka. Seringkali juga pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman-pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada di luar bidang pemerintahan.

e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan. Seperti misalnya orang sering membuat keputusan untuk tidak melimpahkan sebagian dari wewenang dan tanggung jawabnya kepada orang lain karena khawatir kalau wewenang dan tanggung jawab yang dilimpahkan itu disalahgunakan. Atau juga orang-orang yang bekerja di kantor pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan di lapangan, dan sebagainya.

Dari uraian-uraian di atas maka peneliti cenderung lebih setuju dengan definisi menurut Irfan Islamy tentang faktor yang mempengaruhi pembuatan

kebijaksanaan dijadikan faktor sosial politik dalam perumusan kebijakan. Hal ini dikarenakan menurut penulis faktor yang diungkapkan oleh Irfan Islamy sesuai dengan definisi faktor sosial dan politik yang telah diterangkan sebelumnya. Yaitu pengaruh yang berasal dari hubungan pergaulan manusia di dalam masyarakat, dan segala hal untuk mendapatkan kekuasaan.

Faktor sosial dan politik dalam perumusan kebijakan sering datang dari tekanan-tekanan dari luar. Keadaan masyarakat merupakan salah satu faktor sosial yang sering menjadi pertimbangan dalam perumusan kebijakan. Hal ini menjadikan masyarakat memiliki kekuatan secara politik dalam perumusan kebijakan. Tekanan-tekanan dari luar bisa berasal dari masyarakat yang dapat berupa adat istiadat masyarakat setempat atau dari kelompok-kelompok di luar organisasi pemerintah.

Kebiasaan baik yang terdapat di dalam masyarakat maupun dalam diri pembuat kebijakan yang berupa sifat-sifat pribadi dari pembuat keputusan, bisa menjadi faktor dalam perumusan kebijakan. Kebiasaan dan sifat-sifat pribadi itu termasuk dalam faktor sosial dan politik dalam perumusan kebijakan. Ini dikarenakan kedua hal tersebut berasal dari pengaruh pergaulan manusia di dalam masyarakat. Kebiasaan dan sifat pribadi juga mempengaruhi pandangan politik seseorang dalam mengambil kebijakan.

Sejarah atau pengalaman seseorang juga mempengaruhi dirinya dalam perumusan keputusan yang dibuat. Keadaan di masa lalu ini merupakan salah satu faktor sosial dalam perumusan kebijakan. Sejarah atau pengalaman ini merupakan hasil

interaksi manusia di dalam masyarakat. Pengalaman ini akhirnya mempengaruhi pola pikir pembuat kebijakan dalam perumusan kebijakan.

Perumusan kebijakan negara akan lebih mudah dipelajari apabila menggunakan suatu pendekatan atau model tertentu (Islamy, 2000:34). Ada beberapa model perumusan kebijakan yang dikemukakan oleh beberapa ahli. Diantaranya model institusional, model elit massa, model kelompok, dan model sistem politik.

#### a. Model Institusional

Fokus atau pusat perhatian model ini terletak pada struktur organisasi pemerintah. Hal ini disebabkan karena kegiatan-kegiatan politik berpusat pada lembaga-lembaga pemerintah – seperti misalnya lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif; pada pemerintahan pusat (nasional), regional dan lokal. Sehubungan dengan itu maka kebijaksanaan negara secara otomatis dirumuskan dan dilaksanakan pada lembaga-lembaga pemerintah tersebut. Terdapat hubungan yang kuat sekali antara kebijaksanaan negara dan lembaga-lembaga pemerintah, hal ini disebabkan karena sesuatu kebijaksanaan tidak dapat menjadi kebijaksanaan negara kalau ia tidak dirumuskan, disahkan dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintah (Islamy, 2000:37).

#### b. Model Elit Massa

Kelompok elit yang bertugas membuat dan melaksanakan kebijaksanaan digambarkan dalam model ini sebagai mampu bertindak/berbuat dalam suatu lingkungan yang ditandai dengan sikap massa yang apatis, kerancuan informasi, sehingga massa menjadi pasif. Kebijaksanaan negara mengalir dari atas ke bawah,

yaitu dari golongan elit ke golongan massa. Kelompok elit yang mempunyai kekuasaan dan nilai-nilai elit berbeda dengan massa. Dengan demikian kebijaksanaan negara adalah merupakan perwujudan keinginan- keinginan utama dan nilai-nilai golongan elit yang berkuasa (Islamy, 2000:39).

#### c. Model Kelompok

Model ini menganut paham teori kelompoknya David B. Truman yang menyatakan bahwa interaksi diantara kelompok-kelompok adalah merupakan kenyataan politik. Individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan baik secara formal maupun informal ke dalam kelompok kepentingan (*interest group*) yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan-kepentingannya kepada pemerintah. Kelompok kepentingan semakin mempunyai arti yang penting dalam proses dan kegiatan politik. Dan sebenarnya politik itu adalah merupakan perjuangan diantara kelompok-kelompok untuk mempengaruhi kebijakan negara. Menurut teori kelompok, kebijaksanaan negara itu adalah merupakan perimbangan (equilibrium) yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok. Untuk menjaga perimbangan tersebut maka tugas/peranan sistem politik adalah menengahi konflik yang terjadi diantara kelompok-kelompok tersebut (Islamy, 2000:42).

#### d. Model Sistem Politik

Model sistem politik ini diangkat dari uraian David Easton dalam “*The Political System*”. Model ini didasari pada konsep teori informasi (*inputs, withinputs, outputs dan feedback*) dan memandang kebijaksanaan negara sebagai respon suatu

sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis dan sebagainya) yang ada di sekitarnya. Kebijakan negara dipandang oleh model ini sebagai hasil (*output*) dari sistem politik. Konsep sistem politik mempunyai arti sejumlah lembaga-lembaga dan aktivitas-aktivitas politik dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan-tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*support*) dan sumber-sumber (*resources*) – semuanya ini adalah masukan-masukan (*inputs*) – menjadi keputusan-keputusan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang otoratif bagi seluruh anggota masyarakat (*outputs*). Dengan singkat dikatakan bahwa sistem politik berfungsi mengubah *inputs* menjadi *outputs*. Sistem politik yang terdiri dari badan-badan legislatif, eksekutif, yudikatif; kelompok kepentingan, media massa; anggota-anggota masyarakat; tokoh-tokoh masyarakat (golongan elit); sikap dan perilaku pembuat keputusan dan sebagainya semuanya berinteraksi dalam suatu kegiatan atau proses untuk mengubah *inputs* menjadi *outputs* (Islamy, 2000:44-45).

Dari uraian tentang model perumusan kebijakan di atas, peneliti cenderung lebih setuju dengan model sistem politik yang diuraikan David Easton dalam menganalisis proses perumusan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional. Ini dikarenakan model ini menganalisis perumusan kebijakan dari sudut pendekatan proses. Selain itu model ini juga mendeskripsikan dimensi sosial politik dalam perumusan kebijakan. Pihak-pihak yang terdapat dalam sistem politik seperti badan eksekutif; kelompok kepentingan, media massa; anggota-anggota masyarakat; tokoh-tokoh masyarakat (golongan elit); sikap dan perilaku pembuat keputusan. Dalam perumusan kebijakan dengan menggunakan model sistem politik, perumusan kebijakan

tersebut juga ditentukan faktor sosial politik yang dapat dilihat lingkungan eksternal dan internal. Yang dimaksud dengan lingkungan eksternal adalah faktor-faktor yang berasal dari luar negara Indonesia. Sedangkan lingkungan internal adalah segala hal yang terjadi di dalam negara Indonesia

### **E. Kerangka Pikir**

Di Indonesia sering terjadi maladministrasi yang dilakukan oleh aparat pemerintah. Masyarakat yang ingin melaporkan adanya maladministrasi biasanya melaporkan ke pihak pengadilan atau ke instansi tempat terjadinya maladministrasi. Pengaduan melalui pengadilan biasanya memakan waktu dan biaya yang banyak. Sedangkan pengaduan laporan ke instansi tempat terjadinya maladministrasi biasanya sering tidak ditindak lanjuti oleh instansi tersebut. Masyarakat terutama dari golongan masyarakat miskin juga terkadang takut melaporkan terjadinya maladministrasi karena takut mendapat ancaman dari pihak yang merasa dirugikan oleh laporannya. Guna menanggapi tuntutan masyarakat yang menginginkan pemerintahan yang transparan, bersih, dan bebas KKN, maka Presiden Abdurahman Wahid membuat kebijakan untuk membentuk lembaga pengawasan penyelenggara negara yang bernama Komisi Ombudsman Nasional.

Antonius Sujata (2006:7-8) dalam tulisannya Peranan Ombudsman Dalam Pencegahan Korupsi dan Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik menyatakan tantangan terbesar yang dihadapi Indonesia saat ini adalah bagaimana membangun kredibilitas agar mayoritas rakyat patuh serta mau bekerja sama dengan pemerintahnya. Kredibilitas dapat diproses serta dikembangkan melalui program-

program yang memberi kesejahteraan kepada banyak orang, ataupun dengan memberi pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat. Agar para individu, terutama masyarakat golongan rendah dan miskin, secara terus menerus tidak menjadi korban penyalahgunaan wewenang maka masyarakat sendiri harus mendapatkan tempat untuk melakukan pengawasan. Institusi tersebut telah kita kenal dengan nama Ombudsman.

Masyarakat memiliki hak untuk melakukan pengawasan karena penyelenggaraan pemerintah dan penyelenggaraan negara pada hakikatnya didasarkan atas mandat yang diberikan oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pengawasan Ombudsman adalah pengawasan *riel*, yaitu pengawasan untuk memperoleh pelayanan sebaik-baiknya dari aparatur pemerintah. Komisi Ombudsman Nasional berdiri sejak 20 Maret 2000 berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000.

Ide awal pembentukan Ombudsman di Indonesia tercetus saat diskusi antara Presiden RI Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dengan Jaksa Agung Marzuki Darusman beserta Antonius Sujata. Komisi Ombudsman Nasional dibentuk sebagai lembaga pengawasan terhadap proses pemberian pelayanan umum oleh penyelenggara negara guna mencegah dan mengatasi terjadinya maladministrasi. Bentuk pengawasan dari Ombudsman adalah pengawasan secara moral dan berbentuk pertimbangan, saran serta rekomendasi Ombudsman terhadap aparatur negara.

George A. Stemer dan John B. Miner (1997:45-46) menyatakan ada beberapa aspek gejala dalam lingkungan sosial politik dalam penyusunan dan penerapan

kebijakan, yaitu perubahan nilai, kritik dunia usaha, pluralisme, lingkungan internal.

Menurut Irfan Islamy (2003:25) beberapa faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijaksanaan adalah sebagai berikut:

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama (*konservatisme*)
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi
- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar
- e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Terdapat faktor sosial politik dalam perumusan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional. Faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijaksanaan menurut Irfan Islamy di atas sudah mencakup faktor sosial dan politik dalam perumusan kebijakan. Faktor sosial adalah pengaruh yang berasal dari hubungan pergaulan manusia di dalam masyarakat. Sedangkan faktor politik adalah segala hal untuk mendapatkan kekuasaan.

Faktor sosial dan politik dalam perumusan kebijakan sering datang dari tekanan-tekanan dari luar. Keadaan masyarakat merupakan salah satu faktor sosial yang sering menjadi pertimbangan dalam perumusan kebijakan. Hal ini menjadikan masyarakat memiliki kekuatan secara politik dalam perumusan kebijakan. Tekanan-tekanan dari luar bisa berasal dari masyarakat yang dapat berupa adat

istiadat masyarakat setempat atau dari kelompok-kelompok di luar organisasi pemerintah.

Kebiasaan baik yang terdapat di dalam masyarakat maupun dalam diri pembuat kebijakan yang berupa sifat-sifat pribadi dari pembuat keputusan, bisa menjadi faktor dalam perumusan kebijakan. Kebiasaan dan sifat-sifat pribadi itu termasuk dalam faktor sosial dan politik dalam perumusan kebijakan. Ini dikarenakan kedua hal tersebut berasal dari pengaruh pergaulan manusia di dalam masyarakat. Kebiasaan dan sifat pribadi juga mempengaruhi pandangan politik seseorang dalam mengambil kebijakan.

Sejarah atau pengalaman seseorang juga mempengaruhi dirinya dalam perumusan keputusan yang dibuat. Keadaan di masa lalu ini merupakan salah satu faktor sosial dalam perumusan kebijakan. Sejarah atau pengalaman ini merupakan hasil interaksi manusia di dalam masyarakat. Pengalaman ini akhirnya mempengaruhi pola pikir pembuat kebijakan dalam perumusan kebijakan.

Perumusan kebijakan negara akan lebih mudah dipelajari apabila menggunakan suatu pendekatan atau model tertentu (Islamy, 2000:34). Ada beberapa model perumusan kebijakan yang dikemukakan oleh beberapa ahli. Diantaranya model institusional, model elit massa, model kelompok, dan model sistem politik. Dari uraian tentang model perumusan kebijakan di atas, peneliti cenderung lebih setuju dengan model sistem politik yang diuraikan David Easton dalam menganalisis proses perumusan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional. Ini dikarenakan model ini menganalisis perumusan kebijakan dari sudut pendekatan proses. Selain itu model

ini juga mendeskripsikan dimensi sosial politik dalam perumusan kebijakan. Pihak-pihak yang terdapat dalam sistem politik seperti badan eksekutif; kelompok kepentingan, media massa; anggota-anggota masyarakat; tokoh-tokoh masyarakat (golongan elit); sikap dan perilaku pembuat keputusan. Dalam perumusan kebijakan dengan menggunakan model sistem politik, perumusan kebijakan tersebut juga ditentukan faktor sosial politik yang dapat dilihat lingkungan eksternal dan internal.

### Bagan Kerangka Pikir

