BAB II

TINJAUAN TEORITIS

A. Konsep Negara Hukum

Islam adalah agama dan sekaligus sistem negara yang menjamin tegaknya keadilan dan mewujudkan kesejahteraan umat manusia. Dalam merealisasikan tujuan tersebut, Al-qur'an meletakan kaidah dan prinsip-prinsip umum yang berkaitan dengan negara dan pemerintahan seperti penegakan keadilan, penerapan musyawarah, memperhatikan kesamaan, jaminan hak dan kebebasan berpendapat, serta hubungan pemimpin dan rakyatnya seperti hak dan kewajiban timbal balik antara pemimpin dengan rakyatnya. Islam hanya meletakan kaidah-kaidah umum dan tidak menetapkan dalam bentuk apapun aturan terperinci yang berkaitan tentang kepemimpinan dan pengelolaan negara. Adapun bentuk apapun model pemerintahannya dan model pengelolaan negara itu termasuk ruang likup ijtihaj dan proses pembelajaran kaum muslimin dengan memperhatikan aspek kemaslahatan dan menyesuaikan dengan perkembangan jaman.

وَلَوۡ أَنَّ أَهۡلَ ٱلۡقُرَىٰٓ ءَامَنُواْ وَٱتَّقَوۡاْ لَفَتَحۡنَا عَلَيۡهِم بَرَكَٰتٖ مِّنَ ٱلسَّمَآءِ وَٱلۡأَرۡضِ وَلَٰكِن كَذَّبُواْ فَأَخَذۡنَٰهُم بِمَا كَانُواْ يَكۡسِبُونَ ٩٦

"Jikalau sekiranya penduduk negeri-negeri beriman dan bertakwa, Pastilah kami akan melimpahkan kepada mereka berkah dari langit dan bumi, tetapi mereka mendustakan (ayat-ayat kami) itu, Maka kami siksa mereka disebabkan perbuatannya". (Q.S. Al-Araaf :96)

Adapun konsep negara modern Sesuai dengan pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia bahwa "Negara Indonesia adalah Negara Hukum", yang memiliki konstitusi yang dikenal dengan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sebagaimana ada dalam alenia ke-4 pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.[1]

Agar dapat diperoleh gambaran yang jelas tentang hubungan antara Ombudsman dengan Negara Hukum, terlebih dahulu perlu dipaparkan tentang, konsep Negara Hukum itu sendiri.Istilah "Negara Hukum" merupakan perbendaharaan kata Indonesia yang

[1] Alenia ke-4 Pembukaan UUD 1945

banyak dijumpai dalam literatur berbahasa Indonesia maupun ungkapan sehari-hari rakyat Indonesia.[2]

Gagasan, cita, atau ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep "*Rechtsstaat*" dan "*The Rule Of Law*", juga berkaitan dengan konsep "*Nomocracy*" yang berasal dari perkataan "*Nomos*" dan "*Cratos*". Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan "*Demos*" dan "*Cratos*" atau "*Kratien*" dalam demokrasi. "*Nomos*" berarti Norma, sedangkan "*Cratos*" berarti kekuasaan.Yang di bayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah Norma atau Hukum.Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan Hukum atau prinsip Hukum sebagai kekuasaan tertinggi.

Konsepsi Negara Hukum telah berkembang mulai dari konsepi Negara Hukum Liberal, Negara Hukum formal, Negara Hukum material, hingga konsepsi mengenai Negara kesejahteraan untuk kepentingan umum yang memperluas tanggung jawab Negara terhadap permasalahan social dan ekonomi yang dihadapi oleh

---

[2] Asmara, Galang, *Hukum Kelemmbagaan Negara*, (Yogyakarta, LaksBang PRESSindo, 2016), hlm. 29.

masyarakat sebagai warga Negara yang sekaligus menafikan peran individu dalam bernegara.[3]

Sebagaimana telah dikemukakan dalam uraian sebelumnya, dalam penjelasan UUD 1945, dinyatakan Indonesia berdasarkan atas Hukum (*Rechtsstaat*).Kajian tentang Rechtsstaat dan rule of law secara teoritis telah sering dilakukan, baik melalui tulisan-tulisan, diskusi maupun forum seminar.[4]

Berdasarkan para pakar, maka Negara hukum hakikatnya adalah Negara yang menolak melepaskan kekuasaan tanpa kendali.Negara yang pola hidupnya berdasarkan hukum yang adil dan demokratis.Kekuasaan Negara di dalamnya, harus tunduk pada "aturan main".[5]

Terlepas dari penamaan Indonesia sebagai Negara Hukum dengan sebutan *Rechsstaat* atau *The Rule Of Law*, yang jelas hasil amandemen ketiga UUD 1945 dengan tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum.

---

[3] Hamid, Abdul, *Teori Negara Hukum Modern, (*Bandung,Pustaka Setia, 2016), hlm. 305

[4] Irianto A. Baso Ence, *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi*, (Bandung, P.T. Alumni, 2008), hlm. 52

[5] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2010) hlm.62

Menurut pasa 1 ayat (3) UUD 1945 perubahan ketiga, Negara Indonesia adalah Negara Hukum.Dengan dimasukannya pasal ini kedalam bagian pasal UUD 1945 menunjukan semakin kuatnya dasar hukum serta menjadi amanat Negara, bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Landasan Negara Hukum Indonesia dapat kita temukan kedalam bagian penjelasan umum UUD 1945 tentang sistem pemerintahan Negara, yaitu sebagai berikut :

a) Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas Negara hukum (*Rechsstaat*). Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum (*Rechsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).
b) Sistem konstitusional. Pemerintah berdasarkan atas sistem konstitusi (Hukum Dasar), tidak bersifat absolutism (Kekuasaan yang tidak terbatas).[6]

Eksistensi Indonesia sebagai Negara Hukum ditandai dengan beberapa unsur pokok, seperti pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, pemerintahan di selenggarakan berdasarkan undang-

[6]https://tifiacerdikia.com/lecture/lecture-5/pendidikan-kewarganegaraan/perwujudan-negara-hukum-di-indonesia/

undang, persamaan didepan Hukum, adanya peradilan administrasi dan unsur-unsur lainnya.[7]

1. Konsep Negara Hukum Pancasila

Pancasila ditetapkan sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia karena seluruh peraturan perundang-undangan apapun di NKRI ini mengacu kepada pancasila, dalam arti seluruh peraturan perundang-undangan yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan pancasila.[8]

Adapun konsep Negara Hukum Pancasila merupakan konsep yang dikembangkan oleh pakar Hukum dan politik Indonesia.Pada dasarnya konsep Negara Hukum ini selain memiliki unsur-unsur pada konsep Negara Hukum yang disebutkan terdahulu juga memiliki unsur-unsur khusus. Musyawarah Nasional III Persahi :*The Rule Of Law*, Desember 1966 merumuskan tentang prinsip-prinsip Negara Hukum Pancasila sebagai berikut:

---

[7]Irianto A. Baso Ence, *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi*, (Bandung, P.T. Alumni, 2008), hlm. 52

[8] Inu k. Syafiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*. (Jakarta, PT Rineka Cipta, 2011) hlm. 127

a. Perngakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, cultural, dam pendidikan.
b. Peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak terpengaruh oleh suatu kekuasaan atau kekuatan apapun.
c. Jaminan kepastian hukum dalam semua persoalan. Yang dimaksud kepastian hukum yaitu jaminan bahwa ketentuan hukumnya dapat dipahami, dapat dilaksanakan dan aman dalam melaksanakannya.

Sri Soemanri menyebutkan unsur-unsur yang terkandung didalam konsep Negara Hukum Pancasila sebagai berikut:

a. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia dan warganegara.
b. Adanya pembagian kekuasaan.
c. Bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun tidak tertulis.
d. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya merdeka, artinya terlepas dari pengaruh

kekuasaan pemerintah, sedangkan untuk Mahkamah Agung harus juga merdeka dari pengaruh-pengaruh lainnya.[9]

2. Hubungan Ombudsman Dengan Konsep Negara Hukum

Apabila sifat dan hakikat lembaga Ombudsman dikaitkan dengan Unsur-unsur pokok Negara Hukum yang telah disebutkan dimuka, maka telah nampak bahwa lembaga Ombudsman tidak lain merupakan sarana untuk melaksanakan konsep atau ide Negara Hukum. Dengan kata lain, Lembaga Ombudsman diperlukan dalam rangka menegakkan konsep Negara Hukum, khususnya melakukan control terhadap penguasa guna melindungi hak-hak asasi warga Negara dan dilain pihak agar kekuasaan itu dijalankan menurut ketentuan hukum (asas legalitas atau prinsip supremasi hukum) dan tidak atas kekuasaan semata (absolutisme). Kecuali itu lembaga Ombudsman, pada akhirnya merupakan sarana untuk membantu mewujudkan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial yang merupakan tujuan utama konsep Negara Hukum. Apabila eksistensi lembaga Ombudsman dikaitkan dengan latar belakang maksud dan tujuan Negara Hukum, baik konsep Negara Hukum pada umumnya maupun konsep Negara Hukum Pancasila,

[9]Asmara, Galang, *Hukum Kelemmbagaan Negara*, (Yogyakarta, LaksBang PRESSindo, 2016), hlm. 37.

bahwa nampak jelas bahwa Ombudsman merupakan sarana untuk membatasi dan mengontrol kekuasaan agar tidak disalahgunakan, sehingga tidak terjadi kekuasaan yang sewenang-wenang(absolut). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dibentuknya lembaga Ombudsman didasarkan atas ide atau konsep Negara Hukum. Atau dengan kata lain, adanya lembaga Ombudsman dibenarkan oleh konsep Negara Hukum, dan dalam hal ini Ombudsman adalah sarana untuk menegakkan konsep Negara Hukum Pancasila.[10]

B. Teori-Teori Dasar

1. Pengawasan

Pengawasan pada dasarnya di arahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efesien.Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktifitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja

[10]Asmara, Galang, *Hukum Kelemmbagaan Negara*, (Yogyakarta, LaksBang PRESSindo, 2016), hlm. 41-42.

yang sudah dilaksanakan.Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Sebagai reaksi terhadap kekuasaan yang tiada batas, berkembanglah ajaran yang mengharuskan suatu kekuasaan dalam Negara dibatasi dan diawasi. Salah satunya adalah gagasan "*demokrasi konstitusional*" yang mengharuskan kekuasaan dilakukan atau setidak-tidaknya atas kehendak dari rakyat dan dibatasi kekuasaannya oleh suatu konstitusi atau hukum dasar.[11]

Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu pengawasan yang efektif, baik pengawasan internal maupun pengawasan eksternal.

Tujuan di adakannya pengawasan terutama pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan adalah:

---

[11]Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah* (Bandung, P.T. Alumni, 2004), hlm. 14

a. Untuk mengetahui apakah pelaksanaan wewenang oleh pejabat atau badan tata usaha Negara telah sesuai dengan maksud dan tujuan pemberiannya.
b. Unruk mengetahui apakah pelaksanaan wewenang oleh pejabatt atau badan tata usaha Negara telah sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik.
c. Untuk mengetahui kemungkinan adanya kendala-kendala atau kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan wewenang yang telah diberikan kepada pejabat atau badan tata usaha Negara, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
d. Untuk melindungi hak-hak asasi manusia yang telah dijamin oleh undang-undang dari kemungkinan tindakan penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang oleh aparatur pemerintah.
e. Untuk menghindari terjadinya perbuatan (pemerintah) yang dapat merugikan kepentingan masyarakat, setidak-tidaknya untuk menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan yang tersebut.

1. Kedudukan Ombudsman Dalam Sistem Pengawasan di Indonesia

Sebagai mana telah diungkapkan dimuka, bahwa tujuan utama di bentuknya lemgaba Ombudsman di Indonesia adalah sebagai lembaga pengawasan. Hal ini Nampak dari bunyi konsideran keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000, yang antara lain menyatakan:

a. Bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan Negara yang jujur, bersih, transparan, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.
b. Bahwa pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan Negara merupakan implementasi demokrasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisir.
c. Bahwa sehubungn dengan hal tersebut di atas dan memperhatikan dengan seksama aspirasi yang berkembang dalam masyarakat,maka sambil menyiapkan

Rancangan Undang-Undang yang mengatur mengenai lembaga Ombudsman secara lengkap di pandang untuk membentuk suatu komisi pengawasan oleh masyarakat yang bersifat mandiri dan disebut Komisi Ombudsman Nasional.[12]

Demikian pula menurut UU Nomor 37 Tahun 2008 seperti ditegaskan di dalam pasal (1) yang telah diungkapkan di muka, bahwa Ombudsman adalah lembaga Negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya berumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan atau anggaran pendapatan atau belanja daerah.[13]

---

[12]Asmara, Galang, *Hukum Kelemmbagaan Negara*, (Yogyakarta, LaksBang PRESSindo, 2016), hlm. 137.

[13]Asmara, Galang, *Hukum Kelemmbagaan Negara*, (Yogyakarta, LaksBang PRESSindo, 2016),.hlm.138

2. Perbedaan pengawasan Ombudsman dengan lembaga pengawasan lainnya

Telah diterangkan diatas, bahwa Ombudsman adalah salaah satu lembaga pengawasan di Indonesia.Persoalannya adakah perbedaan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh Ombudsman dengan lembaga-lembaga pengawasan lainnya? Apabila dikaji seksama peraturan-peraturan yang mengatur tentang lembaga-lembaga pengawasan yang ada, nampaknya kedudukan dan fungsi lembaga Ombudsman sebagai lembaga pengawasan tidak sama dengan lembaga-lembaga pengawasan yang lain, baik yang bersifat eksternal seperti Pengadilan, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Dewan Perwakilan Rakyat(DPRR)/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), maupun yang bersifat Internal seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kejaksaan, Inspektorat Jendral (IRJEN), pada tiap-tiap Departemen atau LPND, Inspektorat Daerah di tiap-tiap Provinsi, Kabupaten atau Kota.

Adapun perbedaan pengawasan lembaga Ombudsman dengan lembaga lain ialah, lembaga Ombudsman lebih berfungsi mengawasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah,dan Badan Hukum Milik Negara, serta Badan swasta milik perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.[14]

2. Kewenangan

Kewenangan lahir karena kekuasaan yang sah. Kekuasaan yang sah akan menciptakan hukum, sebaliknya hukum memberi legitimasi terhadap kekuasaan sehingga dapat dikatakan sebuah kekuasaan yang sah. Maka jika berbicara tentang sumber-sumber kewenangan yang turut menjaga kinerja pemerintahan tentunya hukum harus dijadikan acuan.Oleh sebab itu, di dalam Negara Hukum (rechsstaat) dikenal dengan asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap

[14] Pasal 6 Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di Negara Hukum terutama bagi Negara-negara hukum dengan sistem eropa kontinental.

Secara teori terdapat tiga cara untuk memperoleh kewenangan yakni atribusi (atributie), delegasi (delegatie), dan mandate (mandaat).

a. Atribusi (Atributie)

Atribusi adalah wewenang pemerintahan yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan.Artinya wewenang pemerintahan yang dimaksud telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, wewenang ini kemudian disebut dengan asas legalitas.

b. Delegasi (Delegatie)

Delegasi adalah wewenang yang dipeoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan/organ pemerintahan yang lain. Sifat dan wewenang delegasi adalah pelimpahan yang bersumber dari wewenang atribusi, akibat hukum ketika wewenang dijalankan menjadi tanggung jawab penerima delegasi.

c. Mandat (mandaat)

Mandate adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara atasan dengan bawahan. Ditinjau dari segi tanggung jawabnya maka pada wewenang mandat itu berada pada si pemberi mandat.

Pasal 8 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 menjelaskan tentang kewenangan Ombudsman ialah:

ayat (1)

a. Meminta keterangan secara lisan dan/tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman.
b. Memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan.
c. Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau photocopy dokumen yang diperlukan dari instansi manapun untuk pemeriksaan dari instansi Terlapor.
d. Melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan.

e. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak.
f. Membuat rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan.
g. Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.

Ayat (2)

a. Menyampaikan salam kepada presiden, kepala daerah, atau pimpinan penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organinasi dan/atau prosedur pelayanan publik.
b. Menyampaikan salam kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau Kepala Daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah maladministrasi.[15]

[15] Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

C. Konsep Check And Balances

Ketika gerakan reformasi berhasil menjebol saklarisasi UUD 1945, banyak hal yang dikemukakan oleh rakyat, terutama pada kalangan akademisi, berkaitan dengan gagasan untuk memperbaiki UUD agar ia mampu membangun sistem politik dan ketatanegaraan yang demokratis. Gagasan ini menjadi niscaya karena selama berlakunya UUD 1945 dalam tiga periode sistem politik di Indonesia tak pernah lahir sistem politik yang demokratis sehingga selalu timbul korupsi dalam berbagai bidang kehidupan.

Salah satu gagasan perubahan yang ketika itu ditawarkan adalah usulan tentang sistem dan mekanisme *checks and balances* di dalam sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia. Usulan ini penting artinya karena selama era dua orde sebelumnya dapat dikatakan bahwa *checks and balances* itu tidak ada.[16]

Negara kita dalam UUD 1945 menyatakan bahwa sistem pemerintahan yang kita anut adalah sistem pemerintahan Presidensial yang dalam pengertian Presidensial itu sendiri adalah memisahkan secara tegas antara lembaga Negara Legislatif,

---

[16] Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta, P.T. RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 67

Eksekutif, dan Yudikatif.Dalam hubungan antara lembaga sudah diatur secara tegas dan tidak saling tumpang tindih dalam sistem kewenangan kekuasaannya.

Pemisahan kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif disini diartikan bahwa kekuasaan eksekutif itu dipegang oleh suatu badan atau organ yang ada di dalam menjalankan tugas eksekutifnya untuk tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat.Badan perwakilan ini menurut Trias Politika Montesque memegang kekuasaan legislatif, jadi hanya bertugas membuat dan menentukan peraturan-peraturan hukum. Sehingga dalam wewenang harus ada *check and balances*antar lembaga Negara, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif dalam menjalankan tugasnya agar pemerintahan dapat berjalan dengan baik. Arti dari *check and balances* itu sendiri adalah saling mengontrol dan saling menyeimbangkan. Maksudnya ialah antar lembaga Negara tersebut harus saling mengontrol kekuasaan satu dengan kekuasaan yang lainnya agar tidak melampaui batas kekuasaan seharusnya agar ridak saling emnjatuhkan.Hal ini sangat penting agar dapat terciptanya kestabilan pemerintahan didalam Negara atau tidak terjadi

percampuradukan antara kekuasaan dan kesewenang-wenangan terhadap kekuasaan yang telah dimandatkan.[17]

Seperti yang telah dikemukakan di atas, sistem pemerintahan presidensial mmempunyai cirri-ciri tertentu, diantaranya adalah, bahwa sistem tersebut didasarkan atas asas pemisahan kekuasaan.Artinya, kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif secara prinsipnya kekuasaan tersebut terpisah.[18]

Check and balances merupakan prinsip pemerintahan presidensial yang paling mendasar dimana dalam Negara yang menganut sistem presidensial merupakan prinsip pokok agar pemerintahan dapat berjalan dengan lancer atau stabil. Didalam prinsip check and balances terdapat dua unsur yaitu unsur aturan dan unsur pihak-pihak yang berwenang. Untuk unsur aturan sudah diatur dalam UUD 1945.Dimana dalam unsur aturan didalam pemerintahan Indonesia dinilai cukup baik dan dalam pelaksanaanya mungkin belum optimal, hal ini disebabkan karena para pihak-pihak yang tidak professional dalam menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya.

---

[17]Baehaki Syakbani, *Check and Balances Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Volume 10 Nomor 2/April 2013

[18] Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan* (Bandung, PT. Remaja Rosdakarya, 2014) hlm.210

Adapun yang sangat perlu diperhatikan agar check and balances antara lembaga Negara dapat berjalan dengan lancer sebagaimana mestinya, antara lain:

1. Adanya peraturan yang tegas dan tidak rancu dalam konsep hubungan antara pemerintah sebagai pelaksana perundang-undangan dengan lembaga perwakilan rakyat yang berkuasa terhadap pembentukan perundang-undangan, agar tidak saling menghambat dalam melaksanakan perannya masing-masing. Inilah yang akan menjadi tugas bersama antar lembaga-lembaga Negara yang telah mengemban kewenangan yang berasal dari rakyat.
2. Mengkrontruksi undang-undang yang tidak sesuai, agar tidak terjadi adanya undang-undang yang saling bertentangan.
3. Adanya kesadaran para pihak yang mempuyai kewenangan dalam lembaga Negara hendaknya perlu memaknai rasa keperdulian terhadap bangsa dan menyadari bahwa semua yang dilakukan oleh mereka itu untuk rakyat.
4. Perlu ditanamkan pada diri pihak-pihak yang berwenang dilembaga Negara untuk memiliki jiwa pengabdi pada

masyarakat, sehingga yang lebih diutamakan adalah rakyat bukan kepentingan pribadinya.

D. Good Governance

Good governance adalah suatu pemikiran tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Menurut Prof. Sofyan Effendi, pemerintahan yang baik adalah yang berkembang paralel dengan perkembangan kearah masyarakat madani, dengan sistem politik yang demokratis, baik pemberdayaan politik, ekonomi dan pelayanan publik untuk menciptakan pemerintahan yang baik (good governance) tersebut.[19]

Istilah Good Governance pertama kali diperkenalkan oleh Bank Dunia dalam laporan-laporannya mengenai pembangunannya di Negara-negara afrika. Munculnya istilah dan konsep tentang good governance antara lain disebabkan adanya kepentngan Bank Dunia dalam pemberian bantuan-bantuan terhadap Negara-negara berkembang. Namun lama kelamaan good governance menjadi kebutuhan bagi setiap Negara terkait dengan kuatnya tuntutan masyarakat untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan

---

[19] Entus Sukria, *"Simpul-Simpul Dinamika Strategi Pembangunan Good Governance"* (Jakarta, CV. Titian Kencana Mandiri, 2005). Hlm. 35

efesien, bersih dan berwibawa, terbebas dari sikap dan prilaku penguasa yang merugikan rakyatnya seperti kopuri, kolusi, dan nepotisme.[20]

Penerapan prinsip-prinsip good governance sangat penting dalam pelaksanaan pelayanan publik untuk meningkatkan kinerja aparatur Negara.Hal ini karena pemerintah merancang konsep prinsip-prinsip good governance untuk meningkatkan potensi perubahan dalam birokrasi agar mewujudkan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pasti cenderung lamban, tidak professional dan biayanya mahal.

Menurut Sadjijono good governance mengandung arti "kegiatan suatu lembaga pemerintahan yang dijalankan berdasarkan kepentingan rakyat dan norma yang berlaku untuk mewujudkan cita-cita Negara". Dari definisi dan pemaparan diatas dapat disimpulkan bahwa good governance mengandung arti kegiatan suatu lembaga pemerintah yang di jalankan berdasarkan kepentingan rakyat dan norma-norma yang berlaku untuk mewujudkan cita-cita Negara yang dimana kekuasaan dilakukan oleh masyarakat yang diatur dalam

---

[20] Asmara, Galang *"Hukum Kelembagaan Negara"* (Yogyakarta, LaksBang PRESSindo, 2016), hlm. 61

berbagai tingkatan pemerintahan Negara yang berkaitan dengan sumber-sumber sosial budaya, politik, dan ekonomi.[21]

1. Konsep Dasar Good Governance

Konsep good governance sebenarnya telah lama dilaksanakan oleh semua pihak yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat.Namun demikian, masih banyak yang rancu memahami konsep governance.Secara sederhana, banyak pihak menerjemahkan governance sebagai tata pemerintahan.Tata pemerintahan disini bukan hanya dalam pengertian struktur dan manajemen lembaga yang disebut eksekutif, karena pemerintah (governance) hanyalah salah satu dari tiga aktor besar yang membentuk lembaga yang disebut governance. Dua aktor lain ialah *private sector* (swasta), dan *civil society* (masyarakat madani). Karenanya, memahami governance adalah memahami bagaimana itegrasi peran antara pemerintah, sektor swasta, dan civil society (masyarakat madani).

Lembaga pemerintah harus mampu menciptakan lingkungan ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan keamanan yang kondusif. Sector swasta berperan aktif dalam

---

[21] Neneng Siti Maryam, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan publik,* jurnal ilmu politik dan komunikasi, volume VI No.1/Juni 2016

menumbuhkan kegiatan perekonomian yang akan memperluas lapangan pekerjaan dan meningkatkan pendapatan, sedangkan civil society harus mampu berinteraksi dengan aktif dengan berbagai macam kegiatan perekonomian, sosial dan politik termasuk bagaimana melakukan control terhadap jalannya aktifitas-aktifitas tersebut.

Berdasarkan pemahaman diatas dapat diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik atau positif. Letak baik atau positif itu adalah mana kala ada pengerahan sumber daya secara maksimal dai potensi yang dimiliki masing-masing aaktor tersebut atas kesadaran dan kesepakatan bersama terhadap visi misi yang ingin dicapai.

2. Pelaksanaan Good Governance di Indonesia

Penerapan good governance di Indonesia dilatarbelakangi oleh dua hal yang sangat mendasar, yaitu:

a. Tuntutan Eksternal: pengaruh globalisasi telah memaksa kita untuk menerapkan good governance. Istilah good governance mulai mengemuka di Indonesia pada akhir tahun 1990-an, seiring dengan interaksi antara pemerintah Indonesia dengan Negara-negara luar dan lembaga-lembaga donor yang

menyoroti kondisi objektif situsi perkembangan ekonomi dan politik dalam Negara Indonesia.

b. Tuntutan Internal: masyarakat melihat dan merasakan bahwa salah satu penyebab terjadinya krisis multidimensional saat ini adalah *just of power* yang terwujud dalam bentuk KKN(Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme), dan sudah sedemikian rupa mewabah dalam segala aspek kehidupan bernegara,

Pelaksanaan good governance yang baik aadalah bertumpu pada tiga pilar dan penerapannya akan berjalan dengan baik jika didukung oleh tiga pilar yang saling berhubungan, yaitu Negara[22]/pemerintah dan perangkatnya sebagai regulator, dunia usaha atau swasta sebagai pelaku pasar, dan masyarakat sebagai pengguna produk dari dunia usaha, sehingga menjalankan good governance seharusya dilakukan bersama-sama pada tiga pilar elemen tersebut agar dapat tercapai cita-cita mewujudkan pemerintahan yang baik(good governance).

[22] Neneng Siti Maryam, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan publik,* jurnal ilmu politik dan komunikasi, volume VI No.1/Juni 2016

3. Keterkaitan antara Ombudsman dan Good Governance

Salah satu yang hakiki dari lembaga ombudsman adalah kedudukannya sebagai lembaga pengawasan terhadap otorita publik(pemerintah). Dalam kedudukannya tersebut lembaga ombudsman berfungsi menerima pengaduan dari masyarakat atas sikap tindak pemerintah yang melanggar hukum, hak-hak asasi manusia ataupun nilai-nilai kepanutan yang berkembang didalam kehidupan masyarakat.Ombudsman juga berfungsi melakukan klarifikasi dan investigasi serta memberikan saran tindak kepada pemerintah dalam rangka memperbaiki sikap tindaknya yang dianggap salah dan dikeluhkan oleh masyarakat.

Dengan fungsinya yang demikian, maka peranan Ombudsman yang nyata dapat dilihat dari sudut pandang pemerintah(penguasa) menjadi lebih bertanggung jawab (accountable), lebih terbuka (transparan) serta memberi harapan yang besar untuk terwujudnya efektifitas dan efesiensi dalam penyelenggaraan kepentingan publik.

Kedudukan lain yang hakiki dari lembaga Ombudsman adalah sebagai lembaga perlindungan hukum bagi masyarakat. Dalam kedudukannya yang demikian, Ombudsman selain

menerima pengaduan masyarakat juga dapat dengan inisiatifnya sendiri menilai, melakukan monitoring dan investigasi terhadap sikap tindak para penyelenggara Negara yang bertentangan dengan hukum, hak asasi manusia, nilai-nilai kepanutan yang hidup dalam masyarakat atau bertentangan dengan rasa keadilan. Bila perlu Ombudsman dapat memberikan saran, agar dilakukan penegakan hukum oleh lembaga penegak hukum yang berwenang.

Di beberapa Negara, pelaksanaan peran dan fungsi Ombudsman mendapatkan dukungan yang memadai dari lembaga perwakilan rakyatnya.Laporan-laporan Ombudsman kepada lembaga perwakilan rakyat biasanya dijadikan acuan untuk menilai kinerja pemerintah. Apabila pelanggaran-pelanggaran pemerintah yang dilaporkan Ombudsman kepada parlemen tidak mendapatkan tanggapan sebagai mana mestinya, maka dalam hal itu akan dijadikan bahan pertimbangan didalam menilai kinerja pemerintah.

Apabila peran dan fungi Ombudsman tersebut dikaitkan dengan karakteristik yang melekat pada good governance sebagai mana telah dipaparkan dimuka, maka terlihat ada

keterkaitannya yang sangat erat. Dalam hal ini Ombudsman tidak lain merupakan sarana untuk mewujudkan good governance, yakni sarana untuk menciptakann accountable dan transparan dalam prinsip-prinsip Negara hukum yang merupakan esensi dari good governance itu sendiri, dan untuk sebaliknya Ombudsman juga sangat membutuhkan good governance.[23]

[23]Asmara, Galang, *Hukum Kelemmbagaan Negara*, (Yogyakarta, LaksBang PRESSindo, 2016), hlm.76-78