

KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN LEGALISTIK DAN HUMANISTIK *LEGALISTIC AND HUMANISTIC GOVERNMENT LEADERSHIP*

Murtir Jeddawi¹, Riani Bakri², Muh Fachril Husain³

^{1,2}Institut Pemerintahan Dalam Negeri Kampus Sulawesi Selatan

Email: murtirjeddawi15@gmail.com

ABSTRAK

Kepemimpinan memiliki peranan penting dalam mendayagunakan sumber daya yang ada guna mewujudkan tujuan organisasi. Bahwa eksistensi penegakan hukum tidak dilepaskan dari fungsi pengaturan suatu mekanisme kepemimpinan pemerintahan, sehingga kajian mengenai wujud kepemimpinan pemerintahan dalam perspektif legalistik dan humanistik menjadi selalu menarik untuk dibahas. Kepemimpinan substansinya adalah penetapan keputusan, dan penetapan keputusan tersebut sudah tentu melalui komunikasi yang adil dan manusiawi antar pihak. Kondisi tersebut hanya akan mewujudkan manakala sistem hukum dan tatanan sosial ditegakkan. Sejalan dengan itu, pemerintahan yang humanistik menjadi relevan dan urgen menjadi perhatian ketika berhadapan dengan fungsi-fungsi pemerintahan. Pemerintahan yang humanistik menitikberatkan pada selain dimensi legalistik, juga dimensi demokratisasi dan kearifan serta budaya masyarakat yang hidup dan dipraktekkan dalam kehidupan masyarakat sesuai nilai – nilai Pancasila dan bukan pada pendekatan kekuasaan berdasar kewenangan secara kaku dan formal.

Kata Kunci: Kepemimpinan, pemerintahan, dimensi legalistik, demokratisasi

ABSTRACT

Leadership has an important role in utilizing existing resources to realize organizational goals. That the existence of law enforcement cannot be separated from the regulatory function of a government leadership mechanism, so that the study of the form of government leadership from a legalistic and humanistic perspective is always interesting to discuss. The substance of leadership is making decisions, and making these decisions is of course through fair and humane communication between parties. This condition will only arise when the legal system and social order are enforced. In line with this, humanistic government becomes a relevant and urgent concern when dealing with government functions. Humanistic government focuses on, apart from the legalistic dimension, also the dimension of democratization and the wisdom and culture of society that lives and is practiced in people's lives according to the values of Pancasila and not on a rigid and formal approach to power based on authority.

Keywords: Leadership, government, legalistic dimension, democratization

PENDAHULUAN

Pemerintahan dalam perspektif fungsi adalah kegiatan mengakselerasi, memfasilitasi, mengakomodasi dan mengatur dialektika tuntutan masyarakat. Kegagalan atau pun keberhasilan dalam mewujudkan fungsi-fungsi tersebut, adalah kegagalan atau keberhasilan dalam suatu proses kepemimpinan. Kepemimpinan dengan kewenangan berdasarkan written law, salah satu wujud

negara hukum, memiliki peranan penting dalam mendayagunakan sumber daya yang ada untuk mewujudkan tujuan organisasi. Hukum menjadi instrumen dalam perwujudan fungsi-fungsi pemerintahan agar tercipta harmonisasi dan keseimbangan kepentingan pihak yang diperintah/diatur yang terkadang saling bertentangan satu dengan lainnya.

Keberadaan hukum merupakan sebuah prasyarat demi adanya keteraturan kehidupan dalam bermasyarakat. Dalam

perkembangannya, hukum tidak hanya mengatur tingkah laku yang sudah ada dalam masyarakat dan mempertahankan kebiasaan yang telah ada. Lebih dari itu semua, hukum telah mengarah pada suatu alat atau sarana (the tool of social engineering). Selain itu pendapat yang mengatakan bahwa hukum merupakan sebuah ekspresi atau kehendak yang terwujud dalam masyarakat, juga dapat dipergunakan sebagai definisi hukum.

Di sisi lain ketika berbicara mengenai negara hukum (Ufran (ed) dalam Satjipto Rahardjo, v-vi, 2009), selama ini dipahami sebatas bagaimana suatu negara mengakui bahkan mengklaim telah memiliki berbagai syarat normatif, yang dianggap sudah merupakan negara hukum. Ukuran negara hukum diukur dari terpenuhinya unsur-unsur kategorikal seperti supremasi hukum (supremacy of law), persamaan dalam hukum (equality before the law), proses hukum yang adil (due process of law), serta peradilan bebas dan tidak memihak (independence and impartiality of judiciary). Pemenuhan syarat-syarat tersebut dianggap negara hukum sudah ada.

Pemahaman negara hukum terkadang dilihat dari aspek pemenuhan kriteria dan normatif-positivistik. Padahal negara hukum tidak menjadi sempurna dan akhir dari segalanya, melainkan negara hukum merupakan sebuah sosok yang terus menjadi dan mengada. Sesuatu yang harus terus dimaknai dan diperjuangkan. Negara hukum merupakan suatu proses panjang karena menyangkut perubahan perilaku, tatanan sosial dan kultur. Negara Hukum modern membutuhkan suatu predisposisi sosial dan kultural tertentu untuk dapat berhasil dengan baik, yang di Eropah sebagai tempat kelahirannya membutuhkan waktu sekitar seribu tahun (Ufran dalam Satjipto Rahardjo : vi, 2019).

Proses panjang perjalanan Negara hukum tersebut secara simbiosis tidak dapat dilepaskan dari proses kepemimpinan yang ada dalam mengakselerasi fungsi-fungsi

pemerintahan dalam tatanan sistem hukum yang ada. Perwujudan kepemimpinan pemerintahan dengan kewenangan yang begitu besar agar tidak disalahgunakan (abuse of power), memerlukan pembatasan (limitasi) oleh hukum itu sendiri.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa eksistensi (penegakan hukum) tidak dilepaskan dari fungsi pengaturan suatu mekanisme kepemimpinan pemerintahan, sehingga adalah menarik dikaji mendalam mengenai wujud kepemimpinan pemerintahan dalam perspektif legalistik dan humanistik.

TINJAUAN TEORITIK DAN PEMBAHASAN

Eksistensi pembatasan kewenangan

Pada dasarnya, negara hukum lahir sebagai reaksi atas kekuasaan absolut dan kesewenang-wenangan. Sebagai reaksi atas ketidakhormatan dan ketidakadaan pengakuan terhadap hak – hak dasar manusia sebagai Mahluk Ciptaan Allah Subhanahu Wata'ala. Reaksi atas negara otoritarian, - '*L-état c'est moi* – negara adalah saya, ungkapan Raja Louis XIV di Prancis, tahun 1651, yang memiliki kekuasaan mutlak. Sejarah juga mencatat adanya variasi bentuk negara hukum dan implementasinya sesuai ideologi dan tujuan suatu negara. Variasi bentuk negara hukum, tidak lepas dari perdebatan yang terus menerus tentang apa itu hukum.

Soetandyo Wignjosebroto dalam Jeddawi (2016), mengkonstatir, sesungguhnya tidak ada satu konsep tunggal tentang apa yang disebut hukum. Dikatakan, apabila diketahui bahwa yang disebut konsep itu sesungguhnya merupakan penentu suatu bangunan teori, '*concepts is the building blocks of theories*' dapatlah disimpulkan, tiadanya kesamaan konsep akan berkonsekuensi pada akan tiadanya satu teori semata tentang apa yang disebut hukum itu. Hukum yang dikonsepsikan sebagai aturan undang-undang tentulah akan diteorikan

lain dari hukum yang dikonsepsikan sebagai seluruh hasil proses yudisial yang berujung pada putusan hakim. Demikian pula apabila hukum dikonsepsikan dalam wujud realitas yang tertampak sebagai keteraturan perilaku manusia dalam kehidupan masyarakatnya.

Namun demikian dengan mereferensi konsep hukum sebagai kumpulan peraturan, didefinisikan hukum sebagai kumpulan peraturan tertulis dan tidak tertulis yang mengatur tingkah laku manusia dan terkadang

memiliki unsur paksaan. Dalam bahasa yang lebih sempit untuk peraturan tertulis dimaknai dengan peraturan perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dan peraturan perundang-undangan yang masih berlaku di suatu Negara, sebuah *ius constitutum* bukan *ius constituendum*. Dalam bonderi Negara hukum kewenangan pemerintahan akan teraktualisasi melalui proses kepemimpinan.

Haedar Nashir (Kompas, 12/5 2021), mengutip Arnold Toynbee, problem terbesar ,manusia terletak pada dirinya sendiri. Manusia adalah spesies hidup pertama di biosfer ini yang telah menggenggam kekuasaan untuk menghancurkan semesta dan akibatnya menghancurkan dirinya. Manusia adalah aktor pembangun kesuksesan, kedamaian dan kemajuan peradaban. Sebaliknya, perang, kekacauan, dan kejatuhan manusia bermula dari ulahnya sendiri. Bencana alam dan kerusakan lingkungan tidak sedikit bertemali dengan tangan-tangan kotor manusia. Manusia sering mudah saling menyalahkan ketika ada masalah besar dan tragedi dalam kehidupannya. Sikap apologia itu wujudnya primitif manusia mengikuti hukum Darwinian' *struggle for life*. Watak homo homini lupus dalam logika Thomas Hobbes juga bermula dari ambisi manusia yang saling rakus tidak berkesudahan. Penyakit kronis manusia adalah keangkuhan, manusia angkuh diri karena merasa paling berkuasa (QS Al Alaq, 6-7). Kekuasaan sering membuat manusia merasa super dan lupa daratan ----*kallaa innal insana laa yat ghaa, arra aahus tagna*.

Suatu kekuasaan pemerintahan dikatakan refresif jika kekuasaan tidak memperhatikan kepentingan orang-orang yang diperintah, yaitu ketika suatu kekuasaan dilaksanakan tidak untuk kepentingan mereka yang diperintah, atau dengan mengingkari legitimasi mereka.

Harian Tribun Timur Makassar (17/5/2021), Anre Gurutta AGH Sanusi Baco, mengungkapkan kepemimpinan yang tawadhu, yaitu selalu berusaha menempatkan diri kurang dari semestinya, yang merupakan lawan kepemimpinan yang sombong, yaitu selalu berusaha menempatkan diri lebih dari semestinya. Jabatan adalah tempat menguji dan belajar keikhlasan.

Kepemimpinan Pemerintahan yang legalistik dan humanistik

Sebagai sebuah sistem peraturan, hukum menciptakan kondisi dimana hukum adalah norma yang memberikan suatu konsekuensi yang jelas sebagai sebuah kelanjutan dilakukannya suatu perbuatan. Sistem di dalam peraturan hukum bisa bercirikan sebagai berikut:

1. Sistem sebagai sebuah jenis satuan, yang mempunyai tatanan tertentu. Tatanan ini merujuk pada suatu struktur yang tersusun dari bagian-bagian.

2. Sistem sebagai sebuah metode, rencana atau prosedur untuk melakukan sesuatu.
3. Sistem dianggap sebagai sebuah kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri atas bagian-bagian yang terhubung satu sama lain (Esmih Warassih, 2005).

Dalam suatu pengertian yang lebih utuh, dapat dikatakan bahwa maksud dari hukum sebagai sebuah sistem peraturan adalah norma yang termaktub dalam berbagai susunan kata-kata, yang bertujuan untuk terbinanya keteraturan dalam masyarakat. Singkat kata, ada sebuah kejelasan dan sebuah pengertian dalam

menjelaskan karakter antara hak dan kewajiban serta susunan pelanggaran dalam masyarakat. Sehingga, masyarakat mempunyai pedoman dalam menjalankan kehidupan selanjutnya.

Pedoman tersebut menjadikan masyarakat mempunyai kepastian dalam mengikuti aturan hukum yang berlaku, termasuk dalam proses kepemimpinan dalam suatu organisasi pemerintahan. Tanpa hal tersebut, masyarakat akan dihadapkan pada kenyataan bahwa tidak ada pegangan dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat. Sudah barang tentu, aturan menjadi tidak pasti dan tidak ada obyektifitas dalam menilai apa yang seharusnya dilakukan oleh masyarakat. Sistem peraturan diperlukan untuk mempertahankan proses-proses yang terjadi dalam masyarakat agar berjalan secara teratur. Keteraturan ini timbul atas dasar kesadaran masyarakat dalam menjalin hubungan dengan masyarakat yang lain. Dengan keadaan seperti ini, maka paling tidak masyarakat akan dengan mudah memenuhi kebutuhan-kebutuhan mendasar, dan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar tersebut antara lain dari hasil proses kepemimpinan.

Setiap sistem sosial memerlukan usaha dan cara-cara untuk mempertahankannya. Oleh karena itu, seiring dengan adanya suatu sistem sosial, pada saat itu pula sistem tersebut mengembangkan cara-caranya sendiri untuk mempertahankan dirinya. Dengan kata lain, kebutuhan untuk mempertahankan diri, dan kemudian usaha-usaha yang dilakukan ke arah itu adalah inheren dengan sistem sosial itu sendiri. Usaha sistem sosial untuk mempertahankan dirinya inilah yang disebut sebagai pengendalian sosial.

Pengendalian sosial diperlukan sebagai sebuah sarana untuk menyesuaikan kehendak masyarakat umum agar kehidupan tertata secara normal. Seperti diketahui sebelumnya, kehendak masyarakat tidak selalu sama dan seimbang. Ada kalanya kehendak masyarakat menjadi sebuah batu sandungan bagi kelompok masyarakat yang lain. Ini artinya, terjadi perbenturan

kepentingan antar anggota masyarakat yang satu dengan anggota masyarakat yang lain. Untuk tetap menjaga keseimbangan dari benturan kepentingan dalam masyarakat pengaturan yang adil menjadi penting yang dilahirkan melalui proses kepemimpinan. Kepemimpinan substansinya adalah penetapan keputusan, dan penetapan keputusan tersebut sudah tentu melalui komunikasi yang adil dan manusiawi antar pihak. Kondisi tersebut hanya akan mewujudkan manakala sistem hukum dan tatanan sosial ditegakkan.

Dalam sistem pengendalian sosial terdapat asumsi bahwa apabila alat pengendali berupa norma sosial telah cukup ampuh maka norma hukum sebagai pengendali menjadi berkurang fungsinya, sebaliknya apabila norma sosial semakin kurang peranannya maka norma hukum menjadi sangat penting peranannya. Atas dasar dalil yang demikian itu harus ditambah pengertian bahwa apabila ternyata norma hukum tidak berjalan secara efektif, maka secara asumptif kewibawaan hukum akan merosot, dan sudah tentu kepemimpinan pemerintahan tidak akan legitimasi dan memiliki daya mengikat yang lemah. Sebaliknya, apabila norma hukum berjalan dengan efektif melalui proses kepemimpinan pemerintahan yang kuat, dinamis dan humanistik akan menjadi terpenuhinya kebutuhan masyarakat sesuai dengan takaran profesionalitasnya, sehingga akan mendorong stabilnya pemerintahan itu sendiri dalam segala aspek.

Sebenarnya, sistem sosial mempunyai kemampuan untuk menyelenggarakan kehidupan masyarakat secara teratur. Namun, sekali lagi, tidak semua masyarakat bisa memenuhi kemauan dari sistem sosial tersebut. Perbenturan kepentingan menjadi sebuah hal yang senantiasa terjadi. Ini akibat dari berkumpulnya berbagai macam kepentingan masyarakat dalam suatu kehidupan bersama.

Sistem sosial harus mampu menghadapi kemungkinan-kemungkinan dimana terjadi perbenturan kepentingan yang terjadi di dalam

masyarakat. Pengendalian sosial merupakan mekanisme yang mampu menjaga keberadaan sistem sosial. Secara garis besar, pengendalian sosial menyalurkan tingkah laku manusia agar sejalan dengan masyarakat secara umum. Mekanisme ini berjalan sesuai dengan tingkatannya masing-masing.

Atas dasar tersebut, maka adalah wajar apabila Hans Kelsen menyebut hukum sebagai sebuah peraturan yang memaksa. Tatanan sosial yang berusaha menimbulkan perilaku para individu sesuai dengan pengundangan tindakan-tindakan paksaan seperti itu disebut sebagai suatu peraturan sosial yang bersifat memaksa. Teknik paksaan ini relatif berhasil diterapkan mengingat hukum menjadi sebuah solusi menghadapi dinamika kehidupan masyarakat yang relatif semakin berkembang dari hari ke hari. Dalam penerapan fungsi hukum memaksa tersebut, akan terwujud manakala didukung kepemimpinan yang kuat berdasarkan kewenangan yang dimiliki yang bersumber dari hukum itu sendiri.

Menurut Hans Kelsen dalam Jeddawi (2005), hukum adalah tata aturan (*order*) sebagai suatu system aturan-aturan (*rules*) tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menunjuk pada satu aturan tunggal (*rule*), tetapi seperangkat aturan (*rules*) yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem. Konsekuensinya, adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya memperhatikan satu aturan saja. Pernyataan bahwa hukum adalah suatu tata aturan tentang perilaku manusia tidak berarti bahwa tata hukum (*legal order*) hanya terkait dengan perilaku manusia, tetapi juga dengan kondisi tertentu yang terkait dengan perilaku manusia. Suatu aturan menetapkan pembunuhan sebagai delik terkait dengan tindakan manusia dengan kematian sebagai hasilnya. Kematian bukan merupakan tindakan, tetapi kondisi fisiologis. Setiap aturan hukum mengharuskan manusia melakukan tindakan tertentu atau tidak melakukan tindakan tertentu dalam kondisi

tertentu. Kondisi tersebut tidak harus berupa tindakan manusia, tetapi dapat juga berupa suatu kondisi. Namun, kondisi tersebut baru dapat masuk dalam suatu aturan jika terkait dengan tindakan manusia, baik sebagai kondisi atau sebagai akibat. Perbedaan pengaturan apakah suatu perbuatan, suatu kondisi yang dihasilkan, ataukah keduanya memiliki pengaruh terhadap pertanggungjawaban atas perbuatan tersebut menentukan unsur-unsur suatu delik (Jimly Assiddique, dalam Jeddawi, 2016).

Dimensi pendekatan teoritik, bahwa hukum positif adalah kumpulan asas dan kaidah hukum tertulis dan tidak tertulis yang pada saat ini sedang berlaku dan mengikat secara umum atau khusus dan ditegakkan oleh atau melalui pemerintah atau pengadilan dalam negara Indonesia (Bagir Manan, 2004). Apabila pengertian tersebut dikonstruksi lebih mikro dalam bidang pemerintahan dalam arti sempit, dapat ditarik kesimpulan bahwa hukum positif pemerintahan adalah kumpulan asas dan kaidah hukum yang pada saat ini sedang berlaku dan mengikat secara umum atau khusus dan ditegakkan oleh pemerintah baik pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah.

Kumpulan kaidah hukum tersebut memiliki daya *dwiingenrecht* atau *imperatifrecht* (memaksa) atau *normatiefrecht* dan *regelendrecht* atau *anvullenrecht* yaitu tidak dapat dikesampingkan oleh para pihak. Dengan demikian hukum positif pemerintahan yang diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan tertulis, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri/Lembaga Negara, dan Peraturan Daerah merupakan instrumen utama dalam mewujudkan fungsi – fungsi pemerintahan terutama fungsi pelayanan, fungsi pembangunan, fungsi pemberdayaan dan fungsi pengaturan. Hukum positif tersebut sesuai dengan hakekatnya memiliki kepastian dan kejelasan tekstual sehingga peristiwa pemerintahan dapat diberlakukan secara *mutatis mutandis* sesuai dengan kondisi peruntukannya.

Proses tersebut mewujudkan melalui mekanisme kepemimpinan pemerintahan yang akseleratif dari pemangku kepemimpinan pemerintahan itu sendiri (*ambtdrager*).

Apabila dalam rumusan peraturan perundang-undangan dimaksud secara kontekstual tidak dapat memecahkan peristiwa pemerintahan yang ada, mengingat tingginya dinamika dan heterogenitas kepentingan masyarakat serta adanya multi suku, budaya dan persoalan lokal di 38 provinsi dan 514 kabupaten/kota (416 kabupaten, 96 kota), 7.094 kecamatan, 8.490 kelurahan dan 74.957 desa, dengan 1.340 suku bangsa/etnik, 718 bahasa daerah, sekalipun hukum pemerintahan mengalami dinamika yang intensitas tinggi. Dalam teori dan norma, terdapat hukum positif lainnya berupa peraturan kebijakan (*beleid regels/policy rules*) yang dapat menjadi instrumen untuk mengatasi dinamika dan tuntutan pelayanan masyarakat. Peraturan kebijakan secara teoritis tersebut, beberapa hal telah dinormakan dalam Undang – Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang mengenal adanya diskresi. Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menegaskan, diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkrit yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan memberikan pilihan, tidak mengatur dan tidak lengkap.

Bertolak dari pendapat tersebut, patut disimak apa yang telah didefinisikan Sudikno Mertokusumo. Menurutnya, hukum merupakan keseluruhan peraturan atau kaedah dalam kehidupan bersama; keseluruhan tentang tingkah laku yang berlaku dalam kehidupan bersama, yang dapat dilaksanakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi sebagai hasil proses kepemimpinan pemerintahan.

Dalam perkembangan selanjutnya, hukum memerlukan sarana untuk bisa eksis di hadapan masyarakat. Tujuannya agar

masyarakat mengetahui secara kasatmata apa yang dinamakan sebagai hukum. Ini artinya, hukum haruslah berdasarkan atas sebuah sarana untuk menampilkan norma hukum sehingga dapat ditangkap oleh masyarakat secara luas.

Peraturan perundang-undangan yang dituntut dinamis mengikuti perubahan sesuai dengan tingkatan dan prosudurenya sesuai adagium dimana ada masyarakat di situ adahukum, ubi societ as obi ius, adanya peraturan kebijakan haruslah pula didukung dengan kemampuan diskretif. Eksistensi hukum sangat diperlukan dalam mengatur kehidupan manusia/masyarakat. Tanpa hukum kehidupan manusia akan liar, siapa yang kuat dialah yang menang. Tentu keadaan tersebut tidak diharapkan lagi sesuai esensi keberadaan negara hukum dengan perangkat hukumnya adalah untuk melindungi masyarakat dari praktek kesewenang-wenangan oleh pemerintah sebagai pihak yang memiliki kewenangan yang berasal dari hukum itu sendiri. Yang lebih dinamis lagi adalah peraturan yang menjadi kewenangan pemerintah disebut legislatif semu, seperti Peraturan Pemerintah, Perpres, Permen, Pergub dan Perbub, mengalami dinamika yang sangat tinggi, dengan materi muatan yang variatif dengan implikasi atau Fakta banyak bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan di atasnya yang dikenal dengan ribuan perda bermasalah. Melihat dinamika yang ada dan karena hukum tata pemerintahan substansinya adalah sebagai penuntun dan pemberi legitimasi pemerintah/ penyelenggara negara dalam berhubungan dng masyarakat juga sekaligus menjadi penjamin agar pemerintah/ penyelenggara negara tdiak menyalahgunakan kewenangan dan menindas masyarakat yang diaturnya, baik masyarakat umum maupun masyarakat pegawai yang ada di lingkungan organisasi penyelenggara negara itu sendiri. Pemimpin pemerintahan menjadi pengatur hubungan antara antara penyelenggara negara degan masyarakat, antara sesama penyelenggara negara dan di internal penyelenggara itu sendiri, dengan pendekatan

tidak semata dogmatis legalistik untuk menjamin kepastian tetapi juga kemanfaatan kearifan lokal. Sebab fungsi hukum itu yang utama adalah mensejahterakan masyarakat dalam suasana tertib.

Dengan konstalasi berpikir tersebut, tidak saja diperlukan kepemimpinan pemerintahan yang legalisti sangat diperlukan tetapi juga yang humanistik. Kepemimpinan pemerintahan yang legalistik humanistik adalah implementasi mengakui menghormati dan menegakkan ham juga rumusan norma yang berpeluang ditsfsirkan ganda yang dapat merugikan atau mengurangi kesempatan masyarakat dalam mendapatkan hak hak dasarnya baik dalam penggunaan anggaran maupun dalam penggunaan fasilitas negara.misalnya,

Adanya kondisi atau pra anggapan tersebut, urgensitas adanya pengaturan (order) agar terjadinya keseimbangan dalam pergaulan kehidupan antar manusia merupakan suatu keharusan. Eksistensi wujud pengaturan dimaksud, pada perkembangannya kemudian menjadi salah satu fungsi wajib dari kegiatan pemerintahan oleh pemerintah dengan kekuasaan pemerintahan (bestuur, Verwaltung).

Prakke – C.A.J Kortman dalam Philipus Hadjon (2015), mengurai, konsep pemerintahan (bestuur;Verwaltung), dibedakan dalam dua makna, yakni materil dan formal. Dalam konsep materil, konsep pemerintahan sering dirumuskan dengan kekuasaan Negara yang tidak termasuk kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisil (*Tatigheid des States die nicht Gesetzgebung oder justiz ist*). Dalam makna formal, diartikan sebagai bentuk tertentu tindak pemerintahan (*een bepaalde vorm van overheidsoptreden*).

Tindak pemerintahan oleh pemerintah dengan kewenangan pemerintahan yang dimiliki baik kewenangan atributif maupun kewenangan delegatif, seiring dinamika paradigma penyelenggaraan pemerintahan yang saat ini pada paradigma desentralisasi, demokratisasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang

baik, aspek kesetaraan subyek kemanusiaan menjadi penting. Pemerintahan yang masih menerapkan paradigma sentralistik, paradigma otoriteristik dan bad governance cenderung mengabaikan aspek kemanusiaan. Sebaliknya, pemerintahan yang desentralisitik, demokratis, dan penerapan dimensi pemerintahan yang baik, aspek kemanusiaan dalam perwujudan fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan menjadi terhargai/teraktualisasi, baik dalam norma tertulis maupun dalam praktek.

Penyelenggaraan pemerintahan modern dewasa ini seiring dinamika dan heterogenitas karakter, kebiasaan, tuntatan dan kepentingan manusia, permasalahan semakin kompleks, baik dalam pengaturan maupun dalam implementasi kebijakan. Saat ini, misalnya selain persoalan klasik seperti kemiskinan, pendidikan, derajat kesehatan dan pemerataan, kebakaran hutan, ekspor asap, yang terakhir Covid -19 dan ketebalan/kelembaban udara seperti yang dialami Jakarta saat ini. Semua negara di dunia dihadapkan pada penanganan masalah public tersebut yang berimplikasi pada waktu, konsentrasi, anggaran dan pengorbanan jiwa

Banyak hal yang sebelumnya tidak terlalu menjadi perhatian dalam penyelenggaraan pemerintahan, kini menjadi masalah penting dan krusial yang memerlukan penanganan secara komprehensif baik dalam eskalasi lokal, regional, nasional dan global.. Demikian halnya dengan penghargaan dan perlindungan Hak Asasi Manusia hingga saat ini tetap menjadi universal, baik dalam Negara maupun antar Negara. Belum lagi perubahan-perubahan paradigma pemerintahan yang tentunya selalu berkembang mengikuti situasi dan kondisi internal maupun eksternal suatu Negara. Mulai dari berkembangnya konsep *Good Governance* sampai dengan *Dynamic Governance*, sebagai koreksi atau antitesa praktek pemerintahan yang sentralistis dan otoritarian. Hal ini menunjukkan bagaimana cepatnya perubahan paradigma

dalam penyelenggaraan pemerintahan agar mampu menjadikan pemerintah benar-benar melaksanakan tugas dan kewajibannya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, melalui fungsi pengaturan, pembangunan, pemberdayaan dan pelayanan.

Indonesia sendiri dalam kaitannya penyelenggaraan pemerintahan, yang sentralistik selama ini, tidak lepas dari momentum big bang desentralisasi sejak reformasi pada tahun 1999. Praktek desentralisasi substantif merupakan kondisi sine qua non, dimana selama ini (orde baru dan sebelumnya), norma dan praktek desentralisasi masih sentrum pada sentralisasi dan desentralisasi administrasi (dekonsentrasi). Dengan lahirnya undang-undang pemerintahan daerah tahun 1999 menjadi momentum perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia yang seiring pula dengan Amendemen UUD 1945 termasuk Pasal 18 yang menjadi dasar pengaturan pemerintahan daerah ke dalam undang-undang organik. Sejak saat itu mulai muncul daerah-daerah otonom yang dapat mengoptimalkan sumber daya daerah selain dukungan sumber daya dari pemerintah pusat dalam rangka peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Di sisi lain, dalam suasana eforia otonomi daerah luas tersebut, masih ada juga daerah otonom yang *lossing change* dalam pengelolaan sumber dayanya. Bahkan fenomena beberapa daerah otonom, kepala daerahnya terjerat *miss management* dan tersangkut masalah korupsi, suap, dan gratifikasi serta *miss use of power*. Kewenangan yang luas, tidak seiring dengan kemampuan administrative dan akuntabilitas/moralitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Padahal salah satu tuntutan reformasi 1999 adalah penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, yang kemudian melahirkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih, dan Bebas dari Korupsi, Kolusi

dan Nepotisme. Sebagai tindak lanjut Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih, dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan berbagai aturan turunannya baik pembentukan lembaga independen seperti KPK maupun pengoptimalan fungsi penyelenggara negara yang berkaitan penanganan korupsi.

Kondisi inilah yang diingatkan F. Riggs dengan istilah *lack of administrative capacity*, suatu kondisi dimana penyelenggara Negara tidak memiliki kapasitas menjalankan pelayanan dengan efisien dan efektif. Padahal dalam era demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistik saat ini, penyelenggara negara baik di pusat maupun daerah dituntut kapasitas profesionalis dalam pendayagunaan sumber daya yang dimiliki agar lebih akuntabel dan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, Indonesia juga menganut konsep *the rule of law, rechtsstaat* atau Negara hukum. Dimana konsep ini diyakini akan dapat mewujudkan pemerintahan yang baik dan menghindari *abuse of power*. Dalam konsep Negara hukum yang bersifat substantif, mengutamakan adanya keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal ini, rekognisi akan hak-hak individu menjadi sangat vital. Hak asasi manusia haruslah dijunjung tinggi. Selain itu, dengan perlindungan hak asasi manusia ini juga pada akhirnya akan mampu mewujudkan demokrasi yang lebih baik. Idealisasi penyelenggaraan pemerintahan adalah berdasar hukum dengan prinsip-prinsip demokrasi secara substantive bukan sekedar formalistik legalistik.

Konsep Negara hukum yang melindungi hak asasi manusia ini pada akhirnya menuntut penyelenggara pemerintahan untuk merubah pola hubungan antara pemerintah dan masyarakatnya maupun dengan pihak swasta. Oleh karena itu perlu sekali dikemukakan konsep pemerintah yang humanis. Yaitu,

pemerintahan yang mengedepankan aspek humanisme dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Konsep ini diyakini akan mampu menjadi solusi penyelenggaraan pemerintahan yang dituntut dapat memberikan pelayanan dengan baik tanpa melanggar hak-hak individu. Pemerintahan yang humanistik adalah suatu bentuk praktek pemerintahan selain berdasar hukum (*legalistic*) untuk menjamin kepastian, kemanfaatan dan keadilan, juga mendasarkan pada aspek demokratisasi (kesamaan dan partisipasi) serta mendasarkan pada kearifan lokal dan budaya masyarakat setempat (Jeddawi, 2019). Pemerintahan yang humanistik adalah pemerintahan yang dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan senantiasa selain berdasar hukum (*legalistik*) dalam konseks Negara Hukum Indonesia yang menjamin keseimbangan kepentingan individual (manusia) sebagai Rahmat ALLH SWT dengan kepentingan masyarakat dalam bernegara, juga menyeimbangkan dengan kearifan dan budaya masyarakatnya secara selaras dan bijaksana.

Dalam amandemen UUD 1945, ketentuan mengenai jaminan terhadap kedudukan warganegara dan penduduk serta hak asasi manusia semakin luas dan berkembang sebagaimana terdapat pada Pasal 26, Pasal 27 dan pasal 28A sampai dengan Pasal 28J UUD 1945. Kedudukan penduduk dan hak-hak warga Negara merupakan asas demokrasi yang terkait dengan kehendak untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Artinya, keadilan sosial yang hendak diwujudkan bagi seluruh rakyat didasarkan pada kesadaran, bahwa manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat (Marbun, 2003).

Menurut Philipus M. Hadjon dalam Marbun (2003), adanya pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia dalam Negara Hukum Indonesia, secara instrinsik melekat dan bersumber pada Pancasila. Harkat dan martabat manusia merupakan pemberian Allah SWT.

Berbeda dengan konsep Barat yang bersumber pada hukum kodrat. Pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia merupakan hasil dari perjuangan rakyat menuntut haknya dari Negara. Karena itu, menurut konsep Barat, hak lebih diutamakan, sedangkan kewajiban dibebankan kepada Negara. Adapun konsep sosialis, yang bersumber pada ajaran Karl Marx, harkat dan martabat manusia diyakini merupakan hasil dari kehendak dan usaha manusia, sehingga kewajiban kepada Negara lebih diutamakan. Sedangkan dalam Negara hukum yang bersumber pada Pancasila, adanya hak tersebut berbarengan dengan kewajiban terhadap masyarakat dan Negara.

Dalam kerangka berpikir itulah harkat dan martabat manusia Indonesia ketika berhadapan dengan perwujudan fungsi – fungsi Pemerintah, pemerintahan yang humanistik menjadi relevan dan urgen menjadi perhatian. Konsep ini relevan dengan penghormatan hak-hak asasi manusia dalam perundang-undangan. Konsep pemerintahan yang humanistik menitikberatkan pada selain dimensi legalistik, juga dimensi demokratisasi dan kearifan serta budaya masyarakat yang hidup dan diperaktekkan dalam kehidupan masyarakat (sesuai nilai-nilai Pancasila) dan bukan pada pendekatan kekuasaan berdasar kewenangan secara kaku dan formal.

Pengaturan Hak-Hak Asasi Manusia dalam konstitusi terutama setelah Amandemen UUD 1945 (Pasal 28 A sampai dengan Pasal 28 J). Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang sederajat serta peraturan perundang-undangan di bawahnya telah banyak mengatur mengenai Hak Asasi Manusia. Pemerintahan yang humanistic dapat dimaknai dengan pemerintahan yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan secara legalistik dinamis, demokratis, rasional, dan kultural secara simplistik. Pada kondisi tersebut memberikan implikasi pada penggunaan kekuasaan/kewenangan yang bijaksana, tidak arogan,

sesuai kultur dan perilaku organisasi yang adaptif berbasis human value Pancasila. Diperlukan simplistisasi konkrit antara konsep Negara hukum demokratis dengan penggunaan kewenangan pemangku jabatan berbingkai kearifan dan kultur masyarakat yang mendapatkan pelayanan maupun dalam internal organisasi publik itu sendiri.

Dalam Al-Quran, Surah Al-A'raf ayat 179, - *ulaaika kal-an'aami balhum adhol*, yang artinya mereka seperti hewan ternak bahkan lebih sesat lagi. Dalam sebuah diktat, berjudul Memahami Islam, tanpa penulis, yang mengutip pendapat Quraish Shihab mengenai manusia dalam pandangan Islam. Al-Quran menggunakan beberapa istilah untuk menunjukkan pada manusia, basyar, insan dan an-nas. Kata basyar memberikan pemahaman manusia sebagai makhluk biologis, satu sosok tubuh manusia dengan kelengkapan berbagai organnya. Insan, dapat dilihat pada dua pengertian, pertama, insan lebih dilihat dari beban yang dipikulkannya sebagai khalifah atau pemikul amanah. Manusia yang digambarkan sebagai sosok makhluk istimewa, karena diberikan ilmu dan kemampuan mengembangkan ilmu dan daya nalarnya. Insan dalam pengertian manusia sebagai pemikul amanah, yang memiliki tanggung jawab terhadap segala apa yang diperbuatnya. Surah Al-Ahzab ayat 72, yang artinya, " Sesungguhnya Kami telah menawarkan kepada langit, bumi dan gunung-gunung; namun semuanya berkeberatan untuk memikul amanah itu, dan mereka kuatir tidak akan melaksanakannya, lalu dipikullah amanah itu oleh manusia"

Oleh karena itu manusia diharuskan berbuat baik, karena semua amal perbuatannya di dunia dicatat Malaikat dan akan dimintakan pertanggungjawabannya pada Hari Akhir kelak. Kedua, insan dihubungkan dengan sifat-sifat manusia yang cenderung negative seperti zalim, kufur, bakhil, gelisah, tergesa-gesa dan lain-lain. Pengertian pertama manusia sebagai

mahluk spiritual dengan kelebihan yang tidak dimiliki makhluk lainnya. Pengertian kedua, cenderung pada perilaku salah, rusak dan pasif. Al-nas, lebih mengacu kepada pemahaman manusia sebagai makhluk sosial. Dengan demikian, manusia sebagai in-san pada kondisi tertentu dapat berperilaku negatif dan bahkan dapat membahayakan manusia lainnya.

Pada kondisi tersebut memberikan implikasi pada penggunaan kekuasaan/kewenangan yang bijaksana, tidak arogan, sesuai kultur dan perilaku organisasi yang adaptif berbasis human value Pancasila. Diperlukan simplistisasi konkrit antara konsep Negara hukum demokratis dengan penggunaan kewenangan pemangku jabatan berbingkai kearifan dan kultur masyarakat yang mendapatkan pelayanan maupun dalam internal organisasi publik itu sendiri.

Kesederhanaan, efisiensi, kesamaan, menghargai harkat manusia, membuat orang lain bahagia, tutur sapa yang santun, berdasarkan aturan secara dinamis dan kondisional, keteladanan, memaafkan sebelum pihak lain memohon maaf, melaksanakan Amar ma'ruf Nahimungkar, terkadang tegas, memahami kondisi bawahan, itulah antara lain pelaksanaan pemerintahan yang humanistik, sebagai perwujudan Pemerintahan Pancasila dalam pergaulan dan kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Karena itu manusia diharuskan berbuat baik, karena semua amal perbuatannya di dunia dicatat Malaikat dan akan dimintakan pertanggungjawabannya pada Hari Akhir kelak. Kedua, insan dihubungkan dengan sifat-sifat manusia yang cenderung negatif seperti zalim, kufur, bakhil, gelisah, tergesa-gesa dan lain-lain. Pengertian pertama manusia sebagai makhluk spiritual dengan kelebihan yang tidak dimiliki makhluk lainnya. Pengertian kedua, cenderung pada perilaku salah, rusak dan pasif. Al-nas, lebih mengacu kepada pemahaman manusia sebagai makhluk sosial. Dengan

demikian, manusia sebagai insan pada kondisi tertentu dapat berperilaku negatif dan bahkan dapat membahayakan manusia lainnya.

Menurut Philipus M. Hadjon dalam Marbun (2003), adanya pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia dalam Negara Hukum Indonesia, secara instrinsik melekat dan bersumber pada Pancasila. Harkat dan martabat manusia merupakan pemberian Allah SWT. Berbeda dengan konsep Barat yang bersumber pada hukum kodrat. Pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia merupakan hasil dari perjuangan rakyat menuntut haknya dari Negara. Karena itu, menurut konsep Barat, hak lebih diutamakan, sedangkan kewajiban dibebankan kepada Negara. Adapun konsep sosialis, yang bersumber pada ajaran Karl Marx, harkat dan martabat manusia diyakini merupakan hasil dari kehendak dan usaha manusia, sehingga kewajiban kepada Negara lebih diutamakan. Sedangkan dalam Negara hukum yang bersumber pada Pancasila, adanya hak tersebut berbarengan dengan kewajiban terhadap masyarakat dan Negara.

KESIMPULAN

Dalam kerangka berpikir itulah harkat dan martabat manusia Indonesia ketika berhadapan dengan perwujudan fungsi-fungsi Pemerintah, pemerintahan yang humanistik menjadi relevan dan urgen menjadi perhatian. Konsep ini relevan dengan penghormatan hak-hak asasi manusia dalam perundang-undangan. Konsep pemerintahan yang humanistik menitikberatkan pada selain dimensi legalistik, juga dimensi demokratisasi dan kearifan serta budaya masyarakat yang hidup dan diperaktekkan dalam kehidupan masyarakat (sesuai nilai-nilai Pancasila) dan bukan pada pendekatan kekuasaan berdasar kewenangan secara kaku dan formal.

Pengaturan Hak-Hak Asasi Manusia dalam konstitusi terutama setelah Amandemen UUD 1945 (Pasal 28 A sampai dengan Pasal

28 J). Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang sederajat serta peraturan perundang-undangan di bawahnya telah banyak mengatur mengenai Hak Asasi Manusia. Pemerintahan yang *humanistic* dapat dimaknai dengan pemerintahan yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan secara legalistik dinamis, demokratis, rasional, dan kultural secara simplistis. Pada kondisi tersebut memberikan implikasi pada penggunaan kekuasaan/kewenangan yang bijaksana, tidak arogan, sesuai kultur dan perilaku organisasi yang adaptif berbasis *human value* Pancasila. Diperlukan simplistisasi konkrit antara konsep Negara hukum demokratis dengan penggunaan kewenangan pemangku jabatan berbingkai kearifan dan kultur masyarakat yang mendapatkan pelayanan maupun dalam internal organisasi publik itu sendiri. Kesederhanaan, efisiensi, kesamaan, menghargai harkat manusia, membuat orang lain bahagia, tutur sapa yang santun, berdasarkan aturan secara dinamis dan kondisional, keteladanan, memaafkan sebelum pihak lain memohon maaf, melaksanakan Amar ma'ruf Nahimungkar, terkadang tegas, memahami kondisi bawahan, itulah antara lain pelaksanaan pemerintahan yang humanistik, sebagai perwujudan Pemerintahan Pancasila dalam pergaulan dan kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Jeddawi, Murtir, 2016. Hukum Tata Pemerintahan, Penulisan Buku Literatur IPDN, Jatinangor
- 2008. Hukum Pemerintahan Daerah, UII Press, Yogyakarta
- , 2020, Hukum Admistrasi Negara, Total Medua, Yogyakarta.
- , 2019, Pemerintahan Legalistik, -----, 2022. Pemerintahan Humanistik, Cendekia Press, Bandung.

Hoesein, Arifin, 2009. *Judicial Review*, Rajagrafindo, Jakarta.

Manan, Bagir, 2004. *Hukum Positif Indonesia*, UII Press, Yogyakarta

Rahardjo, Satjipto, 2009. *Negara Hukum yang membahagiakan rakyatnya*, Genta Publishing, Yogyakarta.

Sihombing, Eka NAM, 2017, dalam jurnal *Perkembangan Kewenangan Pembatalan Perda dan Peraturan Kepala Daerah*, FH. Unismuh, Sumut.