

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pemikiran perihal negara dan praktik kenegaraan sepanjang peradaban manusia, dikenal ada 5 (lima) teori atau ajaran tentang kedaulatan. Kelima teori tersebut diantaranya adalah kedaulatan Tuhan, kedaulatan Raja, kedaulatan negara, kedaulatan rakyat, serta kedaulatan hukum. Dari kelima teori tersebut, kedaulatan rakyat yang kemudian menjadi landasan berkembangnya demokrasi.<sup>1</sup>

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demos* yang artinya adalah rakyat dan *cratos* yang artinya kekuasaan atau kedaulatan.<sup>2</sup> Secara bahasa demokrasi adalah keadaan negara yang mana kedaulatan atau kekuasaan tertingginya berada di tangan rakyat, atau yang sering disebut pemerintahan yang dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.<sup>3</sup> Konsep demokrasi digunakan untuk menggambarkan sistem politik yang dirancang untuk memperluas partisipasi warga negara dalam pemerintahan.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Sarbaini, "Demokratisasi dan Kebebasan Memilih Warga Negara dalam Pemilihan Umum". *Jurnal Inovatif*, Volume VII, Nomor 1, Januari 2015, hlm. 106.

<sup>2</sup> Tasneem Sultana, "The Evolution of Democracy Through the Ages: Focus on the European Experience". *Journal of European Studies*, January 2012, hlm. 27.

<sup>3</sup> Sarbaini, *op. cit.*

<sup>4</sup> Berouk Mesfin, "Democracy, Elections & Political Parties A Conceptual Overview With Special Emphasis on Africa". *Paper 166*, July 2008, hlm. 1.

Kedaulatan dan demokrasi merupakan dua konsep paling mendasar yang ada di Indonesia.<sup>5</sup> Sebagaimana yang termuat pada pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang” telah menyatakan bahwasanya Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas kedaulatan rakyat.

Salah satu wujud dari pelaksanaan demokrasi di Indonesia salah satunya adalah dengan adanya pemilihan umum. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai konstitusi negara telah menjamin kebebasan masyarakat untuk turut berpartisipasi dalam pemilu. Sebagaimana yang termuat pada Pasal 28D Ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan” dan Pasal 28E Ayat 3 yang berbunyi, “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Hal ini juga diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang termuat pada bagian ke-delapan: Hak Turut Serta dalam Pemerintahan, Pasal 43 Ayat 1 menyatakan, “Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.<sup>6</sup>

Beberapa polemik kemudian muncul bagi warga negara yang berprofesi sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN). Yang mana merujuk pada Pasal 2 huruf f

---

<sup>5</sup> Oisin Tansey, “Does Democracy Need Sovereignty”. *British International Studies Association*, September 2010, hlm. 1517.

<sup>6</sup> Sad Dian Utomo dan Bejo Untung, “Hasil Pemantauan Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pemilu 2019” (Jakarta: KASN, Laporan Hasil Pemantauan Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pemilu 2019), hlm. 7.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwasanya dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN didasarkan pada asas netralitas. Asas netralitas, sebagaimana yang disebutkan pada bagian penjelasan UU ASN tersebut adalah bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Konsekuensi dari adanya asas netralitas ini menjadikan ASN dilarang untuk menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Pada dasarnya, birokrasi dan politik itu bisa dibedakan akan tetapi tidak bisa dipisahkan. Birokrasi pemerintah tidak bisa dilepaskan dari proses dan kegiatan politik. Baik secara langsung ataupun tidak, birokrasi pemerintah akan selalu berhubungan dengan kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat.<sup>7</sup> Hal inilah yang kemudian menjadi dasar dari adanya aturan mengenai netralitas ASN.

Berdasarkan perjalanan sejarah birokrasi di Indonesia, permasalahan mengenai netralitas ini telah terjadi sejak lama. Semasa pemerintahan Orde Baru, Pegawai Negeri Sipil (PNS) diwajibkan untuk menjadi anggota Golkar. Adanya keterlibatan PNS sebagai anggota maupun pengurus partai politik mengakibatkan posisi birokrasi menjadi tidak netral. Birokrasi semasa pemerintahan Orde Baru dijadikan sebagai alat penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya.<sup>8</sup> Selama lebih dari 32 tahun keadaan demikian ini berlangsung, walaupun ketika itu muncul era reformasi juga sangatlah sulit untuk mengubah dan membebaskan birokrasi pemerintahan dari pengaruh politik.

---

<sup>7</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi & Politik di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 27.

<sup>8</sup> Hamka Hendra Noer, *Ketidaknetralan Birokrasi Indonesia, Studi Zaman Orde Baru Sampai Orde Reformasi* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2014), hlm. 15.

Menurut laporan hasil pemantauan pelanggaran netralitas ASN dalam pemilu 2019 oleh Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO) menyebutkan bahwa selama periode pemantauan, ditemukan sebanyak 89 kasus pelanggaran yang dilakukan oleh ASN terkait dengan netralitas dalam Pemilu tahun 2019. Pelanggaran yang dilakukan paling banyak terjadi di media sosial, antara lain di *facebook*, *instagram*, dan *whatsapp*, yakni sebanyak 66 kasus.<sup>9</sup>

Netralitas ASN menjadi hal penting untuk diwujudkan guna mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang (*Abuse of power*) baik yang dilakukan oleh ASN maupun oleh calon-calon yang bersangkutan.<sup>10</sup> Karena itu peranan netralitas sangatlah penting untuk menjaga segala profesionalisme kerja ASN dalam menjalankan tugas dan fungsi sebagai pelayanan publik. ASN harus memberikan pelayanan yang cepat, transparan, adil, serta tidak memihak kepada salah satu pihak. Ketidaknetralan ASN akan berdampak terhadap kualitas yang diberikan kepada masyarakat.<sup>11</sup> Oleh karena itulah, dalam konteks hubungannya dengan politik maka birokrasi perlu *a politis*, yaitu haruslah netral. Hal ini dikarenakan tugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat haruslah bebas dari pengaruh atau kepentingan siapapun.

Namun hal ini kemudian memunculkan sebuah pertanyaan apakah ASN perlu berpolitik atautkah tidak? Jika melihat konsep netralitas ASN yang dimuat

---

<sup>9</sup> Sad Dian Utomo dan Bejo Untung, *Op.Cit.*, hlm. 17.

<sup>10</sup> Harry Setya Nugraha, *et. al.* "Politik Hukum Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018". *Jurnal Justisi Hukum*, Volume 3, Nomor 1, September 2018, hlm. 34.

<sup>11</sup> Gema Perdana, "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi Protecting The ASN Neutrality From Bureaucracy Politicization". *Negara Hukum*, Volume 10, Nomor 1, Juni 2019, hlm. 123.

dalam peraturan perundang-undangan, sebenarnya tidaklah menghilangkan hak politik ASN untuk mencalonkan diri sebagai kandidat ataupun sebagai pemilih. Netralitas sejatinya memberikan batasan keterlibatan ASN untuk mensosialisasikan atau mengkampanyekan kandidat atau partai politik tertentu. Namun jika diamati lebih lanjut, hal ini menimbulkan friksi. Di satu sisi ASN diharuskan untuk netral, dan di sisi lain ASN juga diberikan hak politiknya untuk memilih dan dipilih.

Merujuk pada konteks Hak Asasi Manusia, ASN yang juga merupakan warga negara Indonesia yang mempunyai hak memilih dan dipilih oleh karena itu dirasa tidak wajar untuk membatasi peranan politik ASN karena hal ini dianggap sebagai sebuah bentuk pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Namun, dilain sisi ketika ASN terlibat dalam politik, hal ini akan menyebabkan muncul konflik kepentingan yang akan berimplikasi dapat merusak institusi, merusak kinerja ASN sebagai bagian dari birokrasi, ataupun juga dapat merusak kehidupan politik kedepannya.

Secara individual, seorang ASN merupakan bagian dari Warga Negara Indonesia yang memiliki hak dalam kebebasan berserikat dan berkumpul yang termuat dalam pasal 28 UUD NRI Tahun 1945. Lebih lanjut, dalam Undang-Undang HAM Nomor 39 Tahun 1999 dijelaskan bahwasanya setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politik. Namun disisi lain seorang ASN juga terikat dengan kode etik. Yang mana hal ini menyebabkan ASN berada pada posisi dilematis diantara hak pribadi dan kewajiban untuk menjaga kode etik nya sebagai pegawai pemerintah.

Hak-hak yang dimiliki oleh setiap orang wajib untuk dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara. Sehingga dalam pembicaraan mengenai hak

kebebasan ASN dalam berpolitik, maka ASN tetaplah harus dipandang kedudukannya sebagai warga negara. Hak asasi dimiliki oleh setiap warga negara tanpa terkecuali bagi mereka yang berprofesi sebagai ASN.

Jika merujuk pada konsepsi Islam, sepaham dengan pandangan barat bahwa Islam pun mengakui adanya hak asasi manusia walau tidak disebutkan secara tersurat dalam Al-Qur'an maupun Hadits. Menurut Islam, manusia memiliki suatu kebebasan dimana kebebasan tersebut merupakan suatu hak yang melekat dan tidak pernah lepas dari manusia sebagai makhluk yang mendapat anugerah kemuliaan (*al-karamah*) dari Allah Swt. Manusia merupakan makhluk ciptaan Allah Swt. yang memiliki kesamaan hak satu sama lainnya. Melalui syariat-Nya, Allah Swt. Memberikan kebebasan bagi hamba-Nya, termasuk dalam hal kebebasan beragama, berpikir, serta kebebasan menyatakan pendapat.<sup>12</sup>

Sehingga, menanggapi hal tersebut apakah sebenarnya kebijakan netralitas ASN ini dapat dibenarkan dalam pandangan Islam dan dalam pelaksanaan terhadap hak-hak yang dimiliki manusia apakah dikenal pula mengenai pembatasan-pembatasan berdasarkan konteks Hak Asasi Manusia menurut Islam. Mengingat, Islam tidak hanya mengandung hal-hal yang berdimensi teologis melainkan Islam merupakan sebuah tatanan luas yang mengatur segala aspek kehidupan manusia yang diantaranya mencakup masalah ekonomi, sosial, budaya, hukum, pemerintahan, dan politik. Sehingga perlu kiranya dilakukan pengkajian lebih lanjut terhadap hal ini yang kemudian membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Kebijakan Netralitas ASN dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 (Perspektif Hak Asasi Manusia dalam Islam)”.

---

<sup>12</sup> Afifuddin Muhajir, *Fiqh Tata Negara: Upaya Mendialogkan Sistem Ketatanegaraan Islam* (Yogyakarta: IRCiSoD, 2017), Hlm. 54-56.

## **B. Rumusan Masalah**

Sehubungan dengan permasalahan yang telah dipaparkan pada bagian latar belakang sebelumnya, bahwa dengan adanya kebijakan netralitas Aparatur Sipil Negara yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 telah membatasi kebebasan politik ASN. Maka dari itu untuk menganalisis secara mendalam hal tersebut, peneliti memberikan rumusan masalah yang akan dibahas pada penelitian ini adalah mengenai bagaimana kebijakan netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 jika dipandang menurut perspektif HAM dalam Islam ditinjau dari aspek kemaslahatannya?.

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dengan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk memahami pandangan Hak Asasi Manusia dalam Islam terhadap kebijakan netralitas Aparatur Sipil Negara yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.
2. Mengetahui aspek kemaslahatan yang terkandung dalam kebijakan netralitas Aparatur Sipil Negara

#### **D. Signifikansi Penelitian**

Suatu hasil penelitian hendaknya bernilai manfaat untuk kepentingan negara dan masyarakat (praktis) serta dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan (teoritis)<sup>13</sup>. Adapun manfaat praktis maupun manfaat teoritis dari penelitian ini adalah:

##### **1. Manfaat Praktis**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemikiran serta referensi bagi peneliti lain yang ingin meneliti hal serupa, penelitian ini juga diharapkan bisa menambah pengetahuan bagi para pembaca terkait masalah yang penulis angkat.

##### **2. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi dan pengetahuan khususnya pada bidang Hukum Tata Negara, serta memperkaya khazanah kepustakaan UIN Antasari Banjarmasin dan sebagai bahan informasi untuk pihak yang berkepentingan dengan penelitian ini.

#### **E. Definisi Operasional**

Guna menghindari terjadinya kesalahpahaman dan kekeliruan terhadap beberapa istilah yang dipakai pada penelitian ini, maka peneliti akan memberikan batasan istilah serta memperjelas mengenai judul penelitian yang diuraikan sebagai berikut:

---

<sup>13</sup> Elisabeth Nurhaini Butar-butur, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: PT Tafika Aditama, 2018), hlm. 123.



## 1. Kebijakan

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk mencapai sasaran.<sup>14</sup> Adapun menurut Prof. Miriam Budiardjo, kebijakan (*policy*) ialah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh pelaku ataupun kelompok politik dalam rangka untuk memilih tujuan dan cara untuk mencapai suatu tujuan. Lazimnya, kebijakan dibuat oleh pihak yang mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya.<sup>15</sup>

## 2. Netralitas ASN

Netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) bermakna sebagai suatu keadaan netral atau dalam artian tidak terikat.<sup>16</sup> Adapun yang dimaksud dengan Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagaimana yang termuat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yaitu profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja di instansi pemerintah. Jadi, netralitas ASN dapat diartikan bahwa setiap pegawai ASN harus dalam keadaan netral, tidak terikat maupun tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh dan kepentingan siapapun.

---

<sup>14</sup> Tim Pengusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008), hlm. 199.

<sup>15</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 20.

<sup>16</sup> Tim Pengusun Kamus Pusat Bahasa, *op. cit.*, hlm. 1002.

Sehingga ASN yang dimaksudkan pada penelitian ini bukan hanya merujuk pada PNS melainkan juga pada Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

### 3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014

Yakni undang-undang yang memuat aturan tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 ini sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan nasional serta tantangan global.

Pada penelitian ini, peneliti akan membahas aturan yang berkaitan dengan netralitas ASN yang dimuat dalam beberapa pasal yang diantaranya adalah pada Pasal 2 huruf f, Pasal 87 ayat 4 huruf c, Pasal 119 dan Pasal 123 ayat 3.

## F. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu terkait permasalahan ini adalah sebagai berikut:

1. Penelitian oleh Kevin R. Komalig yang dipublikasikan pada *Lex Crimen* volume VI Nomor 4 Juni 2017 dengan judul “Hak Politik Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014”.<sup>17</sup> Pada penelitian ini dikatakan bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 bersifat membatasi ASN/PNS untuk ikut serta dalam kontestasi pengisian

---

<sup>17</sup> Kevin R. Komalig, “Hak Politik Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014” *Lex Crimen*, Volume VI, Nomor 4, Juni 2017.

jabatan publik yang dilakukan melalui pemilihan umum. Hal ini lah yang menjadi persamaan antara penelitian Kevin R. Komalig dengan penelitian yang akan diteliti saat ini. Karena antara keduanya membahas mengenai pembatasan terhadap hak politik dari ASN berdasarkan yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Namun, pada penelitian ini terdapat pula perbedaan yang menjadi pembeda antara tulisan terdahulu yaitu terletak pada bagian politik Islam. Peneliti melakukan kajian terkait pembatasan politik ASN berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang kemudian dikaitkan dengan pandangan HAM dalam Islam terkait hal ini.

Hasil kajiannya, Kevin R. Komalig mendapati bahwasanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 bersifat membatasi hak ASN untuk mengisi jabatan publik yang dilakukan melalui kontestasi pemilu dengan mewajibkan ASN untuk mengajukan pengunduran diri terlebih dahulu sejak saat mendaftar. Pun juga ketika adanya putusan MK Nomor 41/PUU-XII/2014 nyatanya masih membatasi hak politik ASN untuk memilih dan dipilih. Kevin R. Komalig menyatakan bahwa berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka jelas MK tidak menerapkan prinsip *zero tolerant* terhadap potensi pelanggaran hak asasi warga negara.

2. Penelitian oleh Abdillah Afandi (1521020002) mahasiswa program studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung dengan judul “Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pilkada Kota Bandar Lampung (Studi di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan, Bandar Lampung).<sup>18</sup> Penelitian terdahulu

---

<sup>18</sup> Abdillah Afandi, “Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap netralitas Aparatur Sipil negara pada Pilkada Kota Bandar Lampung (Studi di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan, Bandar

yang dilakukan oleh Abdillah Afandi memiliki persamaan dengan yang akan diteliti oleh peneliti yaitu sama-sama meneliti mengenai netralitas ASN dalam perspektif Islam, namun perbedaannya adalah pada penelitian terdahulu ini melihat dari pelaksanaan netralitas ASN pada Pilkada Kota Bandar Lampung di Kecamatan Teluk Betung Selatan tahun 2015 sedangkan yang akan diteliti oleh peneliti saat ini adalah sebuah kajian terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara yang beimplikasi terhadap pembatasan terhadap kebebasan politik seorang ASN dan selanjutnya dilakukan analisis atas pembatasan hak ASN berdasarkan pandangan HAM menurut perspektif Islam.

3. Penelitian oleh Novi Chasanatun Fadhilah (C95215095) mahasiswa program studi Hukum Tata Negara Universitas Negeri Sunan Ampel Surabaya dengan judul “Larangan Pegawai Negeri Sipil Untuk Mencalonkan Diri dalam Pemilu dan Pemilukada (Studi Analisis *Siyasah Dusturiyah* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XII/2014)”.<sup>19</sup> Penelitian oleh Novi Chasanatun Fadhilah ini adalah sebuah studi penelitian analisis terhadap putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XII/2014. Pada penelitiannya disebutkan bahwa dalam prinsip-prinsip demokrasi Islam warga negara memiliki hak yang sama tanpa dibeda-bedakan satu sama lainnya. “Larangan Pegawai Negeri Sipil untuk mencalonkan diri dalam

---

Lampung”. (Skripsi tidak diterbitkan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2019).

<sup>19</sup> Novi Chasanatun Fadhilah, “Larangan Pegawai Negeri Sipil Untuk Mencalonkan Diri dalam Pemilu dan Pemilukada (Studi Analisis *Siyasah Dusturiyah* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XII/2014”. (Skripsi tidak diterbitkan, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2019).

pemilu dan pilukada ini dianggap sebagai sebuah diskriminasi dan pelanggaran terhadap HAM. Penelitian ini memiliki persamaan dengan yang akan dilakukan oleh peneliti, yaitu pelarangan PNS untuk mencalonkan diri dalam pemilu dan pilukada ini sebagai implikasi dari adanya sebuah keharusan seorang abdi negara itu haruslah netral. Sehingga, dapat dikatakan bahwa aturan netralitas ASN juga merupakan pelanggaran terhadap hak kebebasan berpolitik yang dimiliki ASN sebagai bagian dari warga negara. Namun, dalam penelitian ini tentunya juga memiliki perbedaan. Perbedaan tersebut adalah dalam penelitiannya, Novi Chasanatun Fadhillah melakukan studi analisis terhadap putusan Mahkamah Konstitusi sedangkan dalam tulisan peneliti saat ini adalah melakukan sebuah kajian terhadap aturan netralitas ASN yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang kemudian dianalisis kembali dengan melihat bagaimana perspektif HAM dalam Islam memandang hal tersebut.

4. Penelitian oleh Furqan Radiansyah (140105014) mahasiswa program studi Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh dengan judul “Larangan Berpolitik Bagi TNI dalam Pemilu Berdasarkan UU No. 34 Tahun 2004 ditinjau Menurut Perspektif HAM dan Fiqh Siyasah”.<sup>20</sup> Larangan berpolitik bagi TNI ini dikarenakan TNI harus bersikap netral dan terbebas dari pengaruh partai politik. Pembahasan inilah yang kemudian menjadi persamaan dengan yang akan diteliti oleh peneliti saat ini. Aturan mengenai netralitas ASN merupakan sebuah konsekuensi dari adanya

---

<sup>20</sup> Furqan Radiansyah, “Larangan Berpolitik Bagi TNI dalam Pemilu Berdasarkan UU No. 34 Tahun 2004 ditinjau Menurut Perspektif HAM dan Fiqh Siyasah”. (Skripsi tidak diterbitkan Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh, 2019).

Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 yang mengharuskan ASN untuk netral guna menjaga profesionalisme kerja dari ASN dalam menjalankan tugas dan fungsi sebagai pelayanan publik. Namun, yang menjadi perbedaan pada penelitian ini adalah peneliti terdahulu meneliti mengenai pencabutan hak politik TNI menurut perspektif HAM dan fiqh siyasah sedangkan yang akan diteliti oleh peneliti saat ini adalah terkait aturan netralitas ASN yang berkenaan dengan hak kebebasan dari ASN ditinjau dari perspektif HAM Islam.

5. Penelitian oleh Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona dengan judul “Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara” yang dipublikasikan di Jurnal Media Hukum, Volume 23, nomor 1, Juni 2016.<sup>21</sup> Penelitian terdahulu ini menyatakan bahwa makna netralitas itu seharusnya bisa menjadi lebih luas dan lebih fungsional kearah hubungan hukum dalam konteks pelaksanaan hubungan dinas publik dalam bidang kepegawaian. Penelitian yang dilakukan oleh Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona ini memiliki perbedaan dengan yang akan diteliti oleh peneliti. Peneliti terdahulu memfokuskan penelitiannya dalam mengkaji makna netralitas ASN ini melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Sedangkan pada penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti saat ini adalah mengkaji mengenai netralitas ASN berdasarkan dengan tinjauan Islam berkenaan dengan HAM terkait tentang kebebasan politik dari

---

<sup>21</sup> Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona, *op. cit.*

ASN yang nampaknya menjadi terbatas karena adanya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Dari beberapa penelitian tersebut diatas, jelas berbeda dengan penelitian yang akan diteliti oleh peneliti. Kajian-kajian menarik yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya ini tentunya juga terdapat beberapa kekurangan. Maka melalui penelitian ini peneliti berupaya untuk melengkapi perihal kajian mengenai netralitas ASN dengan dikaji berdasarkan pandangan Hak Asasi Manusia dalam Islam. Selain itu peneliti juga berupaya untuk menganalisis mengenai pembatasan terhadap kebebasan politik ASN dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dengan syarat pembatasan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

## **G. Kerangka Teori**

### **1. Kerangka Konseptual Perihal Netralitas Aparatur Sipil Negara**

Makna netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yaitu suatu keadaan netral atau dalam artian tidak terikat.<sup>22</sup> Adapun yang dimaksud dengan Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagaimana yang tercantum pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Sehingga dalam hal ini yang dimaksud dengan ASN bukan hanya merujuk pada PNS melainkan juga pada Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

---

<sup>22</sup> Tim Pengusun Kamus Pusat Bahasa, *op. cit.*, hlm. 1002.

Pembahasan mengenai netralitas pada dasarnya telah disebutkan pada Pasal 3 Ayat 1, 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Pada ayat (1) menjelaskan tentang kedudukan Pegawai Negeri sebagai unsur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan yang dilakukan secara profesional, adil, jujur, dan merata.

Ayat (2) dijelaskan bahwa atas dasar tugas yang dimiliki oleh Pegawai Negeri seperti yang disebutkan pada ayat (1), maka Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan dari partai politik serta Pegawai negeri juga tidak berlaku diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Adapun ayat (3) menegaskan tentang larangan Pegawai Negeri untuk menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Selanjutnya, Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menyebutkan bahwa dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada 13 asas salah satunya adalah asas netralitas. Adapun yang dimaksud dengan asas netralitas adalah sebagaimana yang termuat pada bagian penjas UU ASN bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

La Ode Muh. Yamin dalam KASN (2018) menyebutkan jika dikaitkan dengan penyelenggaraan pilkada, ada dua indikator utama dari netralitas politik yaitu:

- 1) Tidak terlibat, dalam artian tidak menjadi tim sukses dari calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik itu dengan menggunakan atribut partai maupun menggunakan atribut PNS.



- 2) Tidak memihak, hal ini merujuk pada makna bahwa PNS tidak membantu dalam pembuatan suatu keputusan atau tindakan yang kiranya dapat menguntungkan pada salah satu pasangan calon. PNS juga tidak mengadakan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan dirinya terhadap salah satu pasangan calon. Adapun kegiatan yang dimaksud seperti pertemuan, ajakan, himbauan, seruan atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat. Tidak berpihak disini juga bermakna bahwa PNS tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.<sup>23</sup>

Selanjutnya, menurut Marbun dalam Sri Hartini (2009), yang dimaksud dengan netralitas yaitu Pegawai Negeri Sipil harus terbebas dari pengaruh kepentingan dan tidak memihak pada kepentingan partai politik mana pun. Sehingga Pegawai Negeri tidak diperkenankan untuk aktif menjadi anggota atau pengurus partai politik. Namun disamping itu Pegawai Negeri Sipil tetap memiliki hak politik untuk memilih dan dipilih pada pemilihan umum.<sup>24</sup>

Maka hemat penulis bahwa yang dikatakan sebagai netralitas ASN adalah kondisi dimana seorang pegawai ASN berada dalam posisi netral tidak memihak pada kepentingan politik siapapun, tidak menunjukkan preverensi dukungan terhadap pasangan calon maupun partai politik manapun dan juga pegawai ASN tidak turut serta untuk menjadi anggota ataupun pengurus partai politik.

---

<sup>23</sup> Komisi Aparatur Sipil Negara, *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara* (Jakarta: KASN, 2018), hlm. 6.

<sup>24</sup> Sri Hartini, "Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)", *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 9, Nomor 3, 2009, hlm. 264.

## 2. Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia merupakan hak yang dimiliki oleh manusia karena dirinya merupakan seorang manusia. Hak asasi merupakan anugerah pemberian dari Tuhan dan bukan dari negara atau pemerintah. Oleh karenanya manusia memilikinya bukan karena dia adalah seorang masyarakat dalam suatu negara dan bukan pula karena berdasarkan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, suku, dan kewarganegaraan.

Pemaparan mengenai Hak Asasi Manusia pada kerangka teori ini selanjutnya peneliti bagi menjadi tiga yaitu, Hak Asasi Manusia dalam perspektif Islam, Hak Asasi Manusia dalam perspektif Barat, dan Hak Asasi Manusia di Indonesia.

### a. Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Islam

#### 1) Konsep Hak Asasi Manusia dalam Islam

kepastian mengenai mulai kapan hak asasi manusia mulai diperjuangkan menuai perdebatan akademis di kalangan para ahli. Hal ini muncul karena perebutan klaim titik tolak awal mula perjuangan HAM. Apabila menilik dari berbagai kitab suci, perjuangan HAM telah ada sejak dahulu kala. Hal ini misalnya ditunjukkan dari rekaman sejarah dalam Al-Qur'an mengenai kisah pertentangan Nabi Ibrahim terhadap Raja Namrud dan perlawanan Nabi Musa terhadap kekejaman Raja Fir'aun. Sejarah dalam Al-Qur'an tersebut mengisyaratkan mengenai makna naluri untuk

mempertahankan harkat kemanusiaan dan melawan pelanggaran HAM.<sup>25</sup>

Perwujudan terhadap prinsip-prinsip HAM pada masa Islam juga telah dilaksanakan oleh Nabi Muhammad SAW pada awal kepemimpinan beliau di Madinah. Ketika itu, Nabi Muhammad SAW tidak hanya sebagai Rasul, tetapi juga sebagai kepala negara. Prinsip HAM yang dilaksanakan pada masa itu terlihat dengan adanya Piagam Madinah. Pembuatan Piagam Madinah bertujuan untuk mempersatukan warga Madinah yang terdiri dari berbagai golongan dan aliran. Piagam Madinah sebagai sebuah konstitusi yang menjadi tonggak pertama sekaligus bagi pelaksanaan HAM dalam Islam.

Secara etimologis, hak asasi manusia terdiri dari tiga kata yaitu: hak, asasi dan manusia. Kata *haqq* berasal dari akar kata *haqqa-yahiqqu-haqqaan* yang berarti benar, nyata, pasti, tetap dan wajib. Kata *asasiy* berasal dari akar kata *assa-yaussu-asaan* yang artinya adalah membangun, meletakkan, dan mendirikan. Atau dapat pula diartikan sebagai asal, pangkal, dasar dari segala sesuatu.<sup>26</sup> Dengan demikian, makna hak asasi manusia dapat diartikan sebagai hak-hak yang mendasar yang ada pada diri manusia.

---

<sup>25</sup> Mujaid Kumkelo, Moh. Anas Kholish, dan Fiqh Vredian Aulia Ali, *Fiqh HAM, Ortodoksi dan Liberalisme Hak Asasi Manusia dalam Islam* (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 13.

<sup>26</sup> Mujaid Kumkelo, Moh. Anas Kholish, dan Fiqh Vredian Aulia Ali, *op. cit.*, hlm. 43.

Penghormatan serta pemeliharaan terhadap hak seseorang dipandang penting dalam Islam. Disamping itu, perlindungan Islam terhadap kebebasan dan hak pribadi mempunyai konsekuensi untuk tetap menjaga dan memelihara hak dan kepentingan orang lain. Mempergunakan hak yang dimiliki bukan berarti diperkenankan untuk berlaku semena-mena hingga merugikan orang lain. Karena kebebasan yang dimiliki oleh manusia tidak bersifat absolut.

Manusia hanyalah memiliki kebebasan yang bersifat terbatas. Batasan-batasan kebebasan itu tidaklah dibuat atau diciptakan oleh manusia melainkan ditentukan oleh Allah Swt. Karena semesta raya ini pada hakikatnya adalah milik Allah, termasuk pula manusia itu sendiri. Maka kepemilikan hak yang bersifat absolut hanyalah dimiliki oleh Allah, seperti yang dijelaskan dalam Q.S. Yunus/10:55:

أَلَا إِنَّ لِلَّهِ مَا فِي السَّمٰوٰتِ وَالْاَرْضِ ۗ اِلَّا اِنَّ وَعْدَ اللّٰهِ حَقٌّ وَلٰكِنَّ اَكْثَرَهُمْ لَا يَعْلَمُوْنَ

*“Ketahuilah sesungguhnya milik Allah-lah apa yang ada di langit dan di bumi. Bukankah janji Allah itu benar? Tetapi kebanyakan mereka tidak mengetahui.”<sup>27</sup>*

Pada dasarnya, hak asasi manusia dalam Islam mengacu pada premis bahwa manusia adalah khalifah Allah di bumi seperti yang disebutkan pada Q.S. Al-Baqarah/2:30:

---

<sup>27</sup> Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Surabaya: Duta Ilmu Surabaya, 2005), hlm. 288.

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً ۗ قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ ...

*“Dan (ingatlah) ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat, “Aku hendak menjadikan khalifah di muka bumi.” Mereka berkata, “Apakah Engkau hendak menjadikan orang yang merusak dan menumpahkan darah di sana, sedangkan kami bertasbih memuji-Mu dan menyucikan-Mu?...”<sup>28</sup>*

Sebagai khalifah Allah di bumi, manusia mempunyai kehendak dan kebebasan seluas-luasnya untuk memilih segala tindakannya. Namun, segala tindakan dan kehendak yang dilakukan oleh manusia tidak diperkenankan melewati batas-batas syariat yang telah ditetapkan oleh Allah. Maka dari itu Allah menciptakan akal baginya untuk mengetahui mana yang patut untuk diambil dan mana yang patut untuk ditinggalkan dengan berpegang pada Al-Qur’an dan Hadist.

Selain mempunyai hak-hak dasar, manusia juga mempunyai kewajiban-kewajiban dasar kepada Tuhan, sesama manusia, dan makhluk lainnya. Kewajiban manusia kepada Tuhan selain untuk beribadah, manusia juga diperintahkan untuk melakukan yang makruf dan mencegah kemungkarannya. Allah Swt, dalam Q.S. Al-Hajj/22:41 berfirman:

الَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَهُمْ عَنِ الْمُنْكَرِ ۗ وَاللَّهُ عُقْبَةُ الْأُمُورِ

*“(Yaitu) orang-orang yang Kami beri kedudukan di bumi, mereka melaksanakan shalat, menunaikan zakat, dan*

---

<sup>28</sup> Departemen Agama Republik Indonesia, *op. cit.*, hlm. 6.

*menyuruh berbuat yang makruf dan mencegah dari yang mungkar, dan kepada Allah-lah kembali segala urusan.”*<sup>29</sup>

Kewajiban manusia untuk melakukan yang makruf dan mencegah kemungkarannya semata-mata bertujuan untuk menjaga dan memelihara kemaslahatan orang banyak. Hal ini sebagai imbalan atas kebebasan yang dimiliki manusia, maka dirinya dibebani dengan segala konsekuensi atas pribadinya, sehingga adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Jika merujuk pada permasalahan hak dalam pandangan fikih, maka hal ini berkenaan dengan perbuatan para *mukallaf* (orang yang terbebani) tuntutan agama. Mereka membagi perihal hak dalam agama menjadi dua, yaitu hak Allah dan hak hamba.<sup>30</sup>

Sedangkan menurut Al-Maududi, dalam hukum Islam mengajarkan terdapat 4 (empat) macam hak dan kewajiban bagi manusia, diantaranya yaitu hak Tuhan, hak manusia atas dirinya sendiri, hak orang lain, hak semua makhluk.<sup>31</sup> Berikut pemaparan penjelasan mengenai ke-empat hak tersebut:

a) Hak Tuhan

Hak Tuhan merujuk kepada konsep tauhid dimana dalam hal ini menurut Al-Maududi manusia harus percaya kepada-Nya semata. Manusia harus mengakui

---

<sup>29</sup> Departemen Agama Republik Indonesia, *op. cit.*, hlm. 469.

<sup>30</sup> Mujaid Kumkelo, Moh. Anas Kholish, dan Fiqh Vredian Aulia Ali, *op. cit.*, hlm. 45.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 104.

kekuasaan-Nya serta tidak menyekutukan-Nya. Maka dapat dimaknai hak Tuhan sebagai wujud ketaatan hamba kepada Tuhan nya dengan melaksanakan perintah dan menjauhi larangan-Nya. Hak dan kewajiban ini mendapatkan posisi paling utama dan mendahului seluruh hak yang lain.

b) Hak manusia atas diri sendiri

Islam menghendaki terwujudnya kesejahteraan manusia dan terciptanya ketenangan serta keseimbangan dalam tatanan kehidupan. Itulah sebabnya syariat melarang untuk menggunakan apa saja yang dapat membahayakan fisik, mental, atau moral manusia.

c) Hak orang lain

Hukum Islam memberikan batasan untuk mencegah agar seseorang tidak melanggar hak-hak orang lain. Misalnya seperti pencurian, perampokan, pemalsuan, penipuan, memfitnah, dan semua yang dilarang oleh syariat karena merugikan dan menyakiti orang lain.

d) Hak semua makhluk

Menurut pandangan Islam, semua makhluk memiliki hak tertentu atas manusia, diantaranya adalah tidak boleh disia-siakan dalam kegiatan yang tidak ada gunanya dan tidak boleh disakiti atau dibiarkan dalam keadaan bahaya secara tidak perlu.

Maka dari itu, keseimbangan antara hak dan kewajiban diperlukan agar manusia tidak hanya menuntut akan hak nya saja tetapi juga harus melaksanakan kewajibannya. Baik itu kewajiban kepada Allah, kepada sesama manusia maupun kepada makhluk lainnya. Sebab segala tindakan yang dilakukan manusia di bumi akan dipertanggungjawabkannya seperti firman Allah Swt., dalam Q.S. Al-Muddatsir/74:38:

كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ رَهِيْنَةٌ

“Setiap orang bertanggung jawab atas apa yang telah dilakukannya.”<sup>32</sup>

Diantara hak-hak yang dimiliki oleh manusia terutama adalah kebebasannya untuk memilih dan bekerja menurut pendapatnya, nuraninya, dan pikirannya dengan syarat kebebasan dirinya yang khusus tersebut tidaklah melanggar terhadap kebebasan orang lain karena orang lain juga memiliki hak kebebasan yang sama dengan yang dimilikinya.<sup>33</sup>

Seperti yang telah dijelaskan diatas, bahwa Allah Swt. melalui syariat-Nya memberikan ruang kebebasan bagi hamba-Nya. Namun, sekali lagi karena ruang kebebasan yang diberikan kepada manusia cukup luas, maka perlu dibatasi dengan hal-hal berikut:<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Departemen Agama Republik Indonesia, *op. cit.*, hlm. 851.

<sup>33</sup> Bakar Musa, *Hurriyyatul Insaan Fil Islam, Kebebasan dalam Islam*, terj. Anshori Umar Sitanggal (Bandung: Al-Ma'arif, 1988), hlm. 156.

<sup>34</sup> Afifuddin Muhajir, *op. cit.*, hlm 57.



- a) Kebebasan yang dimiliki tidaklah menodai harkat dan martabat manusia sebagai makhluk terhormat;
- b) Tidak mengganggu terhadap hak orang lain; dan
- c) Tidak melawan aturan, baik aturan syariat ataupun hasil kesepakatan bersama, selama bernilai baik dan tidak bertentangan dengan syariat.

Oleh karena itu, dalam Islam dapat dikatakan bahwa individu tidak berada diatas masyarakat, namun masyarakat tidak pula boleh merugikan individu. Sehingga kepentingan antara keduanya sama-sama dipentingkan. Kepentingan individu tidak boleh diabaikan, tetapi kepentingan masyarakat umum juga tidak boleh dikalahkan oleh kepentingan pribadi.<sup>35</sup>

Islam melarang mengutamakan kepentingan pribadi untuk melawan kepentingan orang lain atau kepentingan umum. Kepentingan pribadi (individu) memang tidak lebih utama daripada kepentingan umum, namun kepentingan umum tidak mungkin menghalangi kepentingan pribadi. Sehingga antara keduanya harus dijalankan secara bersama-sama. Konsep hak asasi atau kebebasan manusia yang mengutamakan individualisme merupakan hal yang tidak sejalan dengan konsep hak asasi dan kebebasan manusia dalam Islam yang didasarkan pada tauhid.<sup>36</sup>

Sebagaimana yang dijelaskan oleh Nurcholis Madjid bahwa hak dan kewajiban merupakan dua sisi martabat manusia yang

---

<sup>35</sup> Sidney Hook, *et. al. Hak Azazi Manusia dalam Islam*, terj. Badri Yatim, A.M Fachir, dan Ana Suryana (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1987), hlm. XII.

<sup>36</sup> Masykuri Abdillah, *Islam dan Demokrasi, Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi 1966-1993* (Jakarta: Kencana, 2015), hlm. 105.

mengimplikasikan kebebasan. Hak yang memiliki arti kebebasan merupakan milik seseorang yang suci, sedangkan kewajiban adalah kehormatannya.<sup>37</sup>

Oleh karenanya, pembahasan mengenai hak dalam Islam sejatinya tidak dapat dilepaskan dari kewajiban dan tanggung jawab yang mengiringinya. Sebagai contoh: ketika seseorang memiliki kebebasan untuk berbicara dan mengeluarkan pendapat, maka disamping itu pula terdapat kewajiban yang ditetapkan oleh syariat untuk menjaga perasaan dan kehormatan orang lain agar pembicaraan dan pendapat yang disampaikan bukanlah dengan perkataan yang buruk sehingga tidak menyakiti orang lain. Allah Swt., berfirman pada Q.S. An-Nisaa/4:148:

لَا يُحِبُّ اللَّهُ الْجَهْرَ بِالسُّوْءِ مِنَ الْقَوْلِ إِلَّا مَنْ ظَلِمَ ۗ وَكَانَ اللَّهُ سَمِيعًا عَلِيمًا  
 “Allah tidak menyukai perkataan buruk, (yang diucapkan) secara terus terang kecuali oleh orang yang dizalimi. Dan Allah Maha Mendengar, Maha Mengetahui.”<sup>38</sup>

Hal ini telah mengisyaratkan bahwa dalam Islam kebebasan yang dimiliki oleh manusia bersifat terbatas. Manusia memiliki kebebasan untuk berbicara dan mengeluarkan pendapat, namun syariat membatasinya salah satunya yang termuat dalam Q.S. An-Nisaa/4:148 yang menyatakan bahwa manusia tidak diperbolehkan untuk berkata buruk karena dapat menyakiti perasaan orang lain.

---

<sup>37</sup> Nurcholish Madjid, *Islam Doktrin dan Peradaban: Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan dan Kemodernan* (Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, 1992), hlm. 563-564.

<sup>38</sup> Departemen Agama Republik Indonesia, *op. cit.*, hlm. 134.

Karena menurut perspektif Islam, hak merupakan milik primordial seseorang, sedangkan kewajiban merupakan batasan hak individu oleh hak orang lain.<sup>39</sup>

Maka dalam hubungan sosial masyarakat, kebebasan yang diberikan kepada individu adalah untuk melakukan perbuatan tertentu yang tidak bertentangan dengan kepentingan masyarakat. Ketika ada tanda-tanda bahwa individu tersebut mempergunakan kebebasannya untuk melakukan hal yang mengganggu masyarakat, maka dibenarkan untuk mempertahankan kebebasan masyarakat dengan membatasi kebebasan individu. Sebab pembatasan ini adalah satu-satunya cara untuk melindungi kehidupan masyarakat dan kehidupan individu secara bersamaan.<sup>40</sup>

## 2) Macam-Macam Hak Asasi Manusia dalam Islam

Pembahasan mengenai jaminan bagi tegaknya HAM dalam Islam memanglah tidak dinyatakan secara tersurat, namun perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia dalam Islam adalah hal yang sangat penting. Karena Islam merupakan agama yang menghormati serta memuliakan status ras manusia. Penegasan Islam terhadap komitmennya untuk melindungi dan memuliakan martabat manusia disebutkan pada Q.S. Al-Isra/17:70:

---

<sup>39</sup> Masykuri Abdillah, *op. cit.*, hlm. 137.

<sup>40</sup> Najid Jauhar, "Islam, Demokrasi, dan HAM Sebuah Benturan Filosofis dan Teologis" *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 1, Nomor 11, Juli 2007, hlm. 47.

وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ  
وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا

*“Dan sungguh, Kami telah memuliakan anak cucu Adam dan Kami angkut mereka di darat dan di laut, dan Kami beri mereka rezeki dari yang baik-baik, dan Kami lebihkan mereka di atas banyak makhluk yang Kami ciptakan dengan kelebihan yang sempurna.”<sup>41</sup>*

Berdasarkan ayat tersebut, Al-Qur'an menggunakan istilah karamah (kemuliaan) yang kemudian oleh Mohammad Hasby Ash-Shiddieqy karamah tersebut dibagi menjadi tiga kategori yaitu: (1) kemuliaan pribadi, (2) kemuliaan masyarakat, dan (3) kemuliaan politik. Kategori pertama berarti bahwa Islam melindungi manusia atas pribadinya maupun hartanya. Kategori kedua artinya bahwa persamaan status manusia di masyarakat dijamin sepenuhnya. Dan terakhir yaitu kategori ketiga yang merujuk pada makna bahwa Islam memberikan jaminan terhadap hak-hak politik bagi setiap warga negaranya agar terpenuhinya hak tersebut.<sup>42</sup>

Lebih lanjut, mengenai HAM dalam Islam, Anwar Harjono berpendapat bahwa setidaknya ada delapan butir perlindungan HAM yang dapat ditarik dari ajaran Islam yaitu:<sup>43</sup>

- a) Kemuliaan manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan, persamaan harkat dan martabat manusia;

---

<sup>41</sup> Departemen Agama Republik Indonesia, *op. cit.*, hlm. 394.

<sup>42</sup> Mursyid Ali, *Agama-Hak Azasi Manusia-dan Keutuhan Bangsa* (Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Agama, 2000), hlm. 4.

<sup>43</sup> *Ibid.*

- b) Adanya kebebasan dalam memilih agama;
- c) Tidak dibenarkannya penjatuhan hukuman jika tidak ada pemberitahuan sebelumnya bahwa perbuatan itu dilarang;
- d) Adanya jaminan kerahasiaan pribadi atau rumah tangga;
- e) Adanya kebebasan untuk menyatakan dan menyampaikan pendapat baik itu secara lisan maupun tulisan;
- f) Tidak diperbolehkan untuk mengucilkan seseorang dari masalah bersama karena dalam Islam untuk menyelesaikan permasalahan ada yang namanya musyawarah; dan
- g) Tidak adanya perbedaan terhadap manusia atas derajatnya, warna kulit, dan bangsa.

#### b. Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Barat

Apabila diperhatikan secara singkat sejarah HAM pada hakekatnya berasal atau terlahir dari pandangan barat. Namun, ketika membicarakan mengenai sejak kapan HAM muncul sebenarnya agak sulit untuk dapat melacaknya, namun yang pasti berdasarkan catatan-catatan para ilmuwan diketahui bahwa sejak beberapa abad sebelum Masehi orang-orang sudah mulai membicarakan masalah HAM. Masalah-masalah seperti kebebasan untuk berbicara di depan umum, persamaan di hadapan hukum, dan penghormatan terhadap setiap warga

sebenarnya sudah menjadi topik pembicaraan para ahli filsafat diantaranya Plato dan Aristoteles (3 abad SM) dan oleh Cicero (2 abad SM).

Istilah Hak Asasi Manusia atau yang kemudian disingkat HAM (*Human Right*) dalam perspektif barat mulai banyak digunakan pasca Perang Dunia II. Konsepsi mengenai HAM terus berkembang sebagai respon terhadap aspirasi publik dalam realitas sosial. Pemahaman mengenai HAM pada saat itu mulai mencakup bidang yang lebih luas.

Berdasarkan instrumen Hak Asasi Manusia dalam konteks universal, maka HAM secara umum dikategorikan menjadi dua yaitu “hak sipil politik (Sipol) dan ekonomi, sosial, dan budaya (Ekosob).” Dua kategori ini didasarkan kepada dua kovenan induk HAM yang diadopsi oleh PBB pada tahun 1966; *International Covenant on Civil and Political Right (ICCPR)* dan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right (ICESCR)*.<sup>44</sup>

Disebutkan pula bahwa deklarasi mengakui empat kategori hak yaitu hak-hak personal, prinsip interaksi antarmanusia, hak sipil dan politik, serta hak ekonomi, sosial dan budaya. Adapun perihal hak sipil dan politik dimana hak sipil bermakna bahwa kebebasan individu dari campur tangan orang lain khususnya negara, sedangkan hak politik ialah suatu kebebasan individu untuk berpartisipasi dalam urusan publik. Hak-hak yang termasuk pada kategori ini adalah:<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Halilli, *et. al.* “Politik Pembatasan Hak Sipil dan Politik di Indonesia” *Laporan Penelitian Research Group*, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Negeri Yogyakarta Tahun 2019, hlm. 27.

- 1) Hak atas kebebasan pikiran, hati nurani dan agama.
- 2) Hal atas kebebasan untuk menyampaikan dan mempunyai pendapat.
- 3) Hak untuk berkumpul, berserikat, dan tidak dipaksa untuk memasuki salah satu perkumpulan.
- 4) Hak untuk turut serta dalam pemerintahan baik itu secara langsung maupun melalui wakil yang dipilih secara bebas.

Adanya ketegorisasi HAM ini pada dasarnya bukan bermakna bahwa HAM merupakan hak yang dapat dipisah-pisahkan atau dikotakkan satu sama lainnya, melainkan untuk kemudahan instrumentasi serta pengaturan legal dan teknis dalam pemenuhannya baik di level nasional maupun level internasional.<sup>45</sup> Karena dalam pemenuhan hak asasi, negara atau dalam konteks ini ialah individu atau kelompok sebagai pemangku hak memiliki tiga kewajiban yaitu diantaranya adalah kewajiban untuk memenuhi, kewajiban untuk melindungi, serta kewajiban untuk menghormati.

#### c. Hak Asasi Manusia di Indonesia

Sebagai bukti pentingnya penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia terlihat dari ditetapkannya bab khusus yang mengatur mengenai Hak Asasi Manusia pada Sidang Tahunan MPR yang pertama pada tanggal 7-18 Agustus 2000 dalam Bab XA Perubahan

---

<sup>45</sup> Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi Manusia Perspektif Internasional, Regional, dan Nasional* (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm. 82.

<sup>46</sup> Halilli, *et. al. op. cit.*, hlm. 28-29.

Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Isi dari bab tersebut memperluas Pasal 28 UUD NRI 1945 yang awalnya hanya terdiri dari 1 pasal dan 1 ayat, menjadi beberapa pasal dan beberapa ayat yang termuat dalam Pasal 28A hingga Pasal 28J.

Pencantuman pasal-pasal secara khusus mengenai HAM ini menjadi angin segar bagi tegaknya HAM di Indonesia. Pengaturan mengenai HAM dalam konstitusi negara menjadikan Indonesia memiliki landasan yang lebih signifikan dalam bidang HAM. Namun, perumusan HAM yang dimuat secara khusus ini bukan mengartikan bahwa hak yang dimiliki manusia adalah mutlak tanpa batas. Melainkan hak yang dimiliki oleh masyarakat di Indonesia bisa untuk dilakukan pembatasan ataupun pengurangan.

Selain termuat dalam UUD NRI 1945, jaminan HAM juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999. Hak Asasi Manusia sebagaimana yang dimuat dalam undang-undang ini memiliki arti sebagai seperangkat hak yang melekat pada diri manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa yang merupakan anugerah dan wajib untuk dijunjung tinggi, dihormati serta dilindungi oleh hukum, pemerintah, negara juga setiap orang.

Pengakuan terhadap nilai-nilai serta perlindungan HAM pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 diatur lebih spesifik dan lebih rinci. Undang-undang ini memuat aturan mengenai hak-hak dasar yang wajib untuk mendapatkan perlindungan yang diantaranya termasuk



dalam kategori hak sipil dan politik serta termasuk pula dalam hak ekonomi, sosial dan budaya.

### 3. Teori Pengurangan dan Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia

#### a. Pengurangan Hak Asasi Manusia

Pengurangan (*derogation*) bermakna sebagai peluang yang dimiliki oleh negara untuk mengabaikan kewajiban internasional untuk melakukan pemenuhan terhadap hak asasi manusia pada masa darurat yang dapat mengancam kehidupan bangsa.<sup>47</sup> Atau pada pengertian lain *derogation* bermakna sebagai kewenangan yang dimiliki oleh negara untuk mengurangi hak asasi manusia seseorang pada situasi disaat negara mengalami keadaan darurat yang mengancam terhadap kehidupan bangsa.

Makna ancaman yang mengakibatkan dapat dilakukannya pengurangan bukanlah ancaman biasa yang tidak berpengaruh secara meluas melainkan ancaman yang dimaksud ialah didasarkan dengan dua syarat yaitu:<sup>48</sup>

- 1) Ancaman tersebut dapat memengaruhi seluruh penduduk dan sebagian ataupun seluruh wilayah negara.
- 2) Ancaman yang terjadi dapat mengancam integritas fisik penduduk, kemerdekaan politik atau keutuhan wilayah negara atau keberadaan fungsi dasar dari lembaga yang sangat diperlukan untuk menjamin hak asasi manusia.

Atas dasar adanya ancaman atau kondisi darurat inilah sehingga negara dapat mengambil suatu tindakan untuk mengabaikan kewajibannya

---

<sup>47</sup> Eko Riyadi, *op. cit.*, hlm. 50.

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 51.

memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Karena jika pengurangan terhadap hak asasi manusia tersebut tidak dilakukan dikhawatirkan dapat menyebabkan kerusakan yang lebih parah. Tindakan pengurangan yang dilakukan oleh pemerintah harus tetap memerhatikan ketentuan-ketentuan yang ada. Pengurangan ini harus dapat dipertanggungjawabkan serta tidak boleh ditabrakkan dengan ketentuan dan semangat hak asasi manusia.

Jadi tindakan pemerintah untuk melakukan kebijakan pengurangan terhadap hak asasi manusia tidak boleh dijadikan sebagai alasan melanggar hak asasi manusia secara sengaja demi menguntungkan pemerintah. Kebijakan tidak boleh dilakukan atas dasar alasan diskriminatif seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, dan asal usul sosial.

Adapun teknis untuk melakukan pengurangan (*derogation*) oleh pemerintah suatu negara adalah dengan melakukan pengumuman secara resmi dan nasional serta mengirimkan surat mengenai kebijakan pengurangan kepada seluruh negara pihak pada Konvenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik melalui sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa.<sup>49</sup>

Namun, dalam pelaksanaannya terdapat beberapa kategori hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun termasuk dalam keadaan darurat sekalipun. Hak ini kemudian disebut dengan hak yang tidak dapat dikurangi (*non derogable rights*). Seperti yang disebutkan pada Pasal 28 I ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 "*Hak untuk hidup, hak untuk tidak*

---

<sup>49</sup>*Ibid.*, hlm. 52.

*disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum, yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun”*

Hal serupa disebutkan pula pada Pasal 37 TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998, yang berbunyi *“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (non derogable)”*

Selanjutnya pada Pasal 4 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia *“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun dan oleh siapa pun”*.

#### b. Pembatasan Hak Asasi Manusia

Pembatasan (*limitation*) hak asasi manusia memiliki makna sebagai suatu kewenangan yang dimiliki oleh negara untuk membatasi pemenuhan, perlindungan, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia

dalam kondisi dan syarat tertentu.<sup>50</sup> Syarat-syarat tertentu bagi pembatasan yang dilakukan oleh pemerintah sehingga tidak dikatakan sebagai suatu pelanggaran terhadap hak asasi manusia sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 29 ayat 2 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yaitu:

- 1) Dilakukan berdasarkan hukum;
- 2) Untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang layak bagi hak-hak kebebasan orang lain;
- 3) Untuk memenuhi syarat-syarat yang benar dari kesusilaan dan demi tata tertib umum dalam suatu demokrasi.

Sedangkan dalam konteks nasional, terdapat pula pembatasan terhadap hak asasi manusia yang diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia. Diantaranya berdasarkan Pasal 28J ayat 2 UUD NRI Tahun 1945 bahwa pembatasan terhadap pemenuhan hak asasi manusia berdasarkan dengan alasan-alasan sebagai berikut:

- 1) Ditetapkan dengan undang-undang;
- 2) Menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain;
- 3) Memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.

Selanjutnya pada Pasal 73 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999

*“Hak dan kebebasan yang diatur dalam undang-undang ini hanya dapat*

---

<sup>50</sup>*Ibid.*, hlm. 58.

*dibatasi berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum dan kepentingan bangsa”.*

Berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan diatas, maka secara garis besar dalam melakukan pembatasan terhadap hak asasi manusia harus berdasarkan dengan beberapa alasan diantaranya adalah harus berdasarkan hukum, pembatasan harus didasarkan oleh hukum dengan alasan yang sah yang dapat membenarkan tindakan pembatasan tersebut, dan pembatasan ini diperlukan dalam masyarakat yang demokratis.

Adapun hak-hak yang dapat dibatasi adalah hak-hak yang termasuk dalam kategori hak sipil dan politik. Sedangkan untuk hak ekonomi, sosial dan budaya hanya dapat dilakukan pembatasan dengan syarat bahwa pembatasan tersebut dilakukan berdasarkan hukum, sesuai dengan sifat hak tersebut dan dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.

#### 4. Aspek *Maṣlaḥah Mursalah* dalam Netralitas ASN

##### a. Pengertian *Maṣlaḥah Mursalah*

Secara etimologi, kata *maṣlaḥah* berarti upaya mengambil manfaat dan menghilangkan *mafsadat*.<sup>51</sup> Sejalan dengan hal ini, Al-Ghazali mengemukakan bahwa pada dasarnya kata *maṣlaḥah* secara bahasa

---

<sup>51</sup> Moh. Bahrudin, *Ilmu Ushul Fiqh* (Bandar Lampung: Anugerah Utama Raharja, 2019), hlm. 68.

menunjuk pada pengertian meraih manfaat dan menghindarkan kemudharatan.<sup>52</sup> Maka dapat dipahami bahwa makna *maṣlahah* mengandung arti yaitu mengambil kemanfaatan atau mencegah kemudharatan (*mafsadat*) bagi kehidupan manusia. Sedangkan kata *mursalah* berarti kebaikan secara syar'i ataupun alami sesuai dengan sunatullah.<sup>53</sup>

Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan:

إِنَّمَا مَصْلَحَةٌ لَمْ يَرِدْ عَنِ الشَّارِعِ دَلِيلٌ لِاعْتِبَارِهَا أَوْ لِالْعَاقِبَةِ

“*Maṣlahah mursalah* adalah *maṣlahah* yang tidak ada dalil syara' datang untuk mengakuinya atau menolaknya.”<sup>54</sup>

Adapun Asy-Syaukani memberikan definisi sebagai berikut:

الْمُنَاسِبُ الَّذِي لَا يَعْلَمُ أَنَّ الشَّارِعَ أَعَادَهُ أَوْ اعْتَبَرَهُ

“*Maṣlahah* yang tidak diketahui apakah syari' menolaknya atau memperhitungkannya.”<sup>55</sup>

Ibnu Qudamah dari ulama Hanbali juga merumuskan:

مَا لَمْ يَشْهَدْ لَهُ إِطْطَالٌ وَلَا إِعْتِبَارٌ مُعَيَّنٌ

“*Maṣlahah* yang tidak ada bukti petunjuk tertentu yang membatalkannya dan tidak pula yang memerhatikannya.”<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Abd. Rahman Dahlan, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Amzah, 2014), hlm. 305.

<sup>53</sup> A. Mukti Arto, *Penemuan Hukum Islam Demi Mewujudkan Keadilan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018), hlm. 52.

<sup>54</sup> Totok Jumantoro dan Samsul Munir Amin, *Kamus Ilmu Ushul Fikih* (Jakarta: Amzah, 2005), hlm. 204.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid.*

Dari beberapa definisi diatas maka dapat disimpulkan bahwa *Maṣlahah mursalah* adalah suatu kepentingan (kemaslahatan) manusia yang tidak atau belum diatur ketentuannya oleh *syara'* serta tidak di temukannya *nash* yang menyatakan mengenai kebolehan dan ketidakbolehan. Jadi, pembentukan hukum dengan *Maṣlahah mursalah* ialah semata-mata untuk mewujudkan kemaslahatan bagi manusia atau dalam artian untuk mendatangkan manfaat dan menolak kerusakan.

b. *Kehujjahan Maṣlahah Mursalah*

Di dalam sejarah hukum Islam, *maṣlahah* dianggap sebagai suatu prinsip yang dijadikan sebagai pegangan dalam perumusan suatu hukum. Penetapan hukum yang didasarkan pada pemeliharaan kepentingan dan kemaslahatan manusia dikenal dengan sebutan *maslahat*. Namun, dalam hal *kehujjahan-an maṣlahah mursalah* terdapat beberapa perbedaan pendapat dikalangan ulama ushul, misalnya:

- 1) Golongan Syafi'iyah pada dasarnya menjadikan *maṣlahah mursalah* sebagai salah satu dalil *syara'*. Akan tetapi Imam Syafi'i memasukkannya dalam *qiyas*. Adapun menurut pandangan Al Ghazali bahwa penggunaan *maṣlahah mursalah* yang dapat dijadikan dalil harus memenuhi tiga unsur yaitu:<sup>57</sup>
  - a) *Maṣlahah* tersebut sejalan dengan jenis tindakan *syara'*.
  - b) *maṣlahah* tidak meninggalkan ataupun bertentangan dengan *nash syara'*.

---

<sup>57</sup>*Ibid.*, hlm. 206.

- c) *maṣlahah* yang dimaksud termasuk dalam kategori *maṣlahah dharuriyah*, baik itu menyangkut mengenai kemaslahatan pribadi atau kemaslahatan orang banyak.
- 2) Ulama Malikiyah dan Hanabilah menerima *maṣlahah mursalah* sebagai dalil dalam menetapkan hukum. Terdapat beberapa persyaratan menurut ulama ini yaitu:<sup>58</sup>
- a) Kemaslahatan harus sejalan dengan kehendak *syara'* dan dalam hal jenis kemaslahatannya harus didukung *nash* secara umum.
- b) Kemaslahatan tersebut bersifat pasti dan rasional, bukan hanya sekedar perkiraan. Sehingga hukum yang ditetapkan dengan *maṣlahah mursalah* benar-benar menghasilkan manfaat dan menghindari kerusakan.
- c) Kemaslahatan menyangkut kepentingan orang banyak dan bukan untuk kepentingan pribadi atau kepentingan kelompok tertentu.
- 3) Jumhur ulama berpandangan bahwa untuk menerima *maṣlahah mursalah* sebagai metode *istinbath* hukum harus didasarkan dengan alasan berikut:<sup>59</sup>
- a) Hasil dari induksi terhadap ayat atau hadits yang menunjukkan bahwa setiap hukum itu mengandung nilai kemaslahatan bagi manusia.

---

<sup>58</sup>*Ibid.*

<sup>59</sup>*Ibid.*



b) Kemaslahatan manusia akan selalu dipengaruhi oleh perkembangan zaman, tempat, dan lingkungan dari mereka sendiri. Maka apabila syariat Islam hanya terbatas pada hukum yang ada saja nantinya akan membawa pada kesulitan.

Pun demikian, dalam hal penggunaan *maṣṭalah mursalah* ini juga harus memilikibatasan, lingkup, atau cakupan yang jelas dan tegas. *maṣṭalah mursalah* tidak boleh digunakan dalam ruang lingkup persoalan ibadat ataupun tauhid.

c. Kemaslahatan dalam Netralitas ASN

Kebijakan pemerintah mengenai netralitas ASN tidak lain adalah bertujuan untuk mewujudkan reformasi birokrasi serta optimalisasi terhadap kinerja ASN dalam pelayanan publik. Adanya politisasi terhadap ASN dikhawatirkan akan memengaruhi kualitas kerjanya karena berpotensi terjadinya konflik kepentingan dan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat akan terganggu.

Oleh karenanya, pemerintah atau dalam konteks ini adalah lembaga pembentuk produk hukum harus mampu merespon permasalahan yang cukup krusial ini melalui produk hukum yang dikeluarkan guna mengatasi potensi terjadinya hal-hal yang kiranya dapat merugikan masyarakat banyak. Karena sejatinya suatu kebijakan pemerintah harus didasarkan pada kemaslahatan masyarakat secara umum. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh Ibnu ‘Aqil al-Hanbali yang menjelaskan bahwa:

السِّيَاسَةُ مَا كَانَ فِعْلًا يَكُونُ مَعَهُ النَّاسُ أَقْرَبَ إِلَى الصَّلَاحِ وَأَبْعَدَ عَنِ الْفَسَادِ وَإِنْ  
 لَمْ يَضَعَهُ الرَّسُولُ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ وَلَا نَزَلَ بِهِ وَحْيٌ

*“Kebijakan politik adalah segala aktivitas yang membuat manusia lebih dekat kepada kebaikan dan jauh dari kerusakan, meskipun tidak ditetapkan oleh Rasulullah Saw. dan tidak pula berdasarkan wahyu”<sup>60</sup>*

Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah dengan mempertimbangkan kemaslahatan memang terkadang tidaklah sama persis dengan yang ditentukan oleh syariat. Namun tidak lantas hal tersebut bertentangan. Suatu kebijakan yang kiranya membawa kemaslahatan atau kebaikan dan tidak menyimpang atau bertentangan dengan ketentuan syariat wajib untuk ditaati walaupun tidak diatur secara langsung dalam Al-Qur’an dan hadits. Kewajiban untuk taat kepada pemimpin ini sebagaimana yang dijelaskan Allah Swt. dalam sebuah firman-Nya Q.S. An-Nisaa/4:59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ ...

*“Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan juga pada Ulil Amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu...”<sup>61</sup>*

Kata Ulil Amri menurut mayoritas ulama diantaranya Abu Hurairah dan Ibnu ‘Abbas menyatakan bahwa kata tersebut merujuk pada pemerintah. Al-Qurthubi menyebutkan bahwa kewajiban dari pemimpin

---

<sup>60</sup> Afifuddin Muhajir, *op. cit.*, hlm. 96-97.

<sup>61</sup> Departemen Agama Republik Indonesia, *op. cit.*, hlm. 114

adalah menunaikan amanat dan menegakkan keadilan, sehingga kaum muslimin wajib untuk taat kepada pemimpin mereka.<sup>62</sup>

Ketaatan disini bukan bermakna sebagai ketaatan mutlak melainkan ketaatan yang terbatas. Perihal batasan ketaatan disebutkan pada hadis yang diriwayatkan oleh Bukhari dan Muslim, yaitu:

لَا طَاعَةَ فِي مَعْصِيَةِ اللَّهِ إِنَّمَا الطَّاعَةُ فِي الْمَعْرُوفِ

*“Tidak ada kewajiban taat kepada siapa pun dalam persoalan kemaksiatan kepada Allah. Ketaatan hanyalah dalam kebaikan”*<sup>63</sup>

Menurut pandangan Islam, benar atau tidaknya sebuah kebijakan pemimpin atau penyelenggara pemerintahan bergantung pada implikasinya terhadap rakyat. Jikalau suatu kebijakan itu berimplikasi pada kemaslahatan rakyat maka dianggap benar oleh syariat. Begitu pula sebaliknya, jikalau kebijakan tersebut berdampak mafsadat pada rakyat maka dianggap menyalahi syariat.<sup>64</sup> Berkenaan dengan hal ini maka dapatlah kiranya merujuk pada kaidah tentang kebijakan pemimpin harus atas dasar kemaslahatan rakyatnya.

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ.

*“kebijakan pemimpin terhadap rakyatnya dikaitkan dengan kemaslahatan”*<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Afifuddin Muhajir, *op. cit.*, hlm. 146.

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 88.

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm. 92.

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm. 91.

Aturan mengenai netralitas ASN dipandang bernilai kemaslahatan karena dimaksudkan untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan terhadap birokrasi. Hal ini karena birokrat memiliki fungsi penting dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi yang merupakan bagian dari pelaksana dan penentu arah kebijakan harus atas dasar kepentingan masyarakat, bukan atas kepentingan pribadi ataupun kepentingan kelompok tertentu. Sebagaimana yang disebutkan dalam kaidah berikut:

المَصْلَحَةُ الْعَامَّةُ عَلَى الْمَصْلَحَةِ الْخَاصَّةِ

*“Kemaslahatan umum didahulukan daripada kemaslahatan khusus”<sup>66</sup>*

Netralitas mungkin akan lebih mudah dilaksanakan ketika ASN tidak berada dalam suatu kondisi yang berhubungan dengan politik. Namun faktanya berbeda, birokrasi nyatanya memang tidak bisa dipisahkan dengan politik. Posisi ASN yang begitu strategis dan dekat dengan politik, sehingga sangat dimungkinkan ASN dapat dijadikan sebagai alat oleh pejabat politik untuk mendapatkan ataupun mempertahankan kekuasaan. Permasalahan ini tentunya tidak dapat dihindari mengingat bahwa ASN memiliki atasan yang merupakan pejabat publik yang memiliki kaitan erat dengan politik.

Masuknya pengaruh politik dalam birokrasi memiliki pengaruh yang begitu besar. Dapat dibayangkan ketika seorang ASN memiliki pandangan politik yang berbeda dengan atasannya dikhawatirkan akan berdampak terhadap jenjang karir seorang ASN dalam pemerintahan. Hal

---

<sup>66</sup> A. Dzazuli, *Fiqih Siyasah* (Bandung: Rosda, 2000), hlm. 37.

ini tidak menutup kemungkinan akan terjadi sekalipun memang telah ada aturan mengenai penempatan atau promosi ASN harus didasarkan pada pertimbangan prestasi bukan atas hubungan pribadi.

Maka imbasnya adalah terhadap profesionalitas ASN. Dengan adanya keinginan untuk mencapai jenjang karir yang tinggi bisa saja seorang ASN beranggapan bahwa untuk mewujudkannya maka dirinya harus turut mendukung dan menyukseskan pejabat yang memiliki wewenang dalam hal penentuan jabatan atau posisi ASN.

Terlebih lagi seandainya pejabat yang didukung oleh ASN ini merupakan pejabat yang hanya mementingkan keuntungan untuk dirinya sendiri dan tidak memihak kepada kepentingan rakyat, maka pada dasarnya perbuatan yang demikian ini tidaklah dibenarkan dalam Islam sebagaimana yang disebutkan pada Q.S. Hud/11:113:

وَلَا تَرْكَنُوا إِلَى الَّذِينَ ظَلَمُوا فَتَمَسَّكُمُ النَّارُ وَمَا لَكُم مِّن دُونِ اللَّهِ مِنْ أَوْلِيَاءَ ثُمَّ لَا تُنصَرُونَ

*“Dan janganlah kamu cenderung kepada orang yang zalim yang menyebabkan kamu disentuh api neraka, sedangkan kamu tidak mempunyai seorang penolong pun selain Allah, sehingga kamu tidak akan diberi pertolongan.”<sup>67</sup>*

Sayyid Quthub sebagaimana yang dikutip pada Tafsir Al-Misbah menafsirkan ayat ini lebih kurang sebagai berikut: Janganlah bersandar dan merasa tenang kepada orang-orang yang zalim, kepada para penindas, tiran dan pelaku kezaliman. Yakni mereka yang memiliki kekuatan dibumi dan menindas hamba-hamba Allah dengan kekuasaan mereka dan memperhambakan mereka kepada selain Allah. Janganlah bersandar dan

---

<sup>67</sup> Departemen Agama Republik Indonesia, *op. cit.*, hlm. 315.

merasa tenang kepada mereka, karena itu berarti memberi restu dan pengakuan terhadap kemungkaran besar yang mereka lakukan serta turut terlibat dalam dosa kemungkaran besar itu.<sup>68</sup>

Dengan demikian, hal ini memperkuat dasar larangan bagi seseorang yang memberikan dukungan kepada pejabat yang berlaku kezaliman kepada rakyat.

## H. Metode Penelitian

Metode penelitian pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah termasuk kedalam penelitian hukum normatif. Soerjono Soekanto menjelaskan penelitian hukum normatif sebagai penelitian hukum kepustakaan yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematik hukum, perbandingan hukum, serta sejarah hukum.<sup>69</sup> Sehingga penelitian yang akan dilakukan penulis adalah penelitian normatif yaitu dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku berkenaan dengan pokok bahasan pada penelitian ini.

### 2. Pendekatan Penelitian

---

<sup>68</sup> M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbah: Pesan, Kesan dan Keserasian Al-Qur'an Volume 6* (Jakarta: Lentera Hati, 2002), hlm. 365.

<sup>69</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 12.

Adapun pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), yaitu suatu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkenaan dengan isu-isu yang ditangani.<sup>70</sup>

### 3. Sumber Bahan Hukum

Sumber-sumber bahan hukum dalam penelitian ini dibedakan menjadi dua, yaitu berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

a. Bahan hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.<sup>71</sup> Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- 2) Buku dengan judul Fiqh HAM Ortodoksi dan Liberalisme Hak Asasi Manusia dalam Islam karangan Mujaid Kumkelo, Moh. Anas Kholish dan Fiqh Vredian Aulia Ali.
- 3) Buku dengan judul Hak Azasi Manusia dalam Islam karangan Sidney Hook dkk. Yang diterjemahkan oleh Badri Yatim, A.M. Fachir, dan Ana Suryana.

---

<sup>70</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media Group, 2005), hlm. 95.

<sup>71</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. (Jakarta: UI Press, 2007), hlm. 52.

- 4) Buku dengan judul Birokrasi & Politik di Indonesia karangan Prof. Dr. Miftah Thoha, MPA.
  - 5) Buku dengan judul Ketidaknetralan Birokrasi Indonesia Studi Zaman Orde Baru Sampai Orde Reformasi karangan Hamka Hendra Noer, Ph.D.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan lebih lanjut tentang bahan hukum primer. Data sekunder berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi seperti buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, jurnal-jurnal hukum dan seterusnya.<sup>72</sup>
- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - 2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
  - 3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.
- c. Bahan Hukum Tersier, adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum tersier yang digunakan oleh peneliti adalah Kamus Besar Bahasa (KBBI).

#### 4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

---

<sup>72</sup>*Ibid.*



Pada penelitian ini peneliti menggunakan beberapa teknik pengumpulan bahan hukum yaitu diantaranya:

- a. Studi dokumentasi, yaitu suatu teknik yang dilakukan dengan cara mencari, meneliti, dan mempelajari dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pokok bahasan pada penelitian yang dilakukan oleh peneliti.
- b. Studi Pustaka, yaitu dengan menelusuri bahan hukum dengan cara membaca, melihat, menelaah, dan melakukan penelusuran dari berbagai literatur atau buku-buku yang memiliki hubungan dengan pokok pembahasan pada penelitian ini.

#### 5. Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan pada penelitian ini menggunakan teknik deskriptif analisis, yakni teknik analisis data dengan cara menguraikan dan menjelaskan data secara apa adanya. Pada penelitian ini data mengenai netralitas ASN terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, selanjutnya dianalisis dengan menggunakan konsep Hak Asasi Manusia dalam Islam.

### **I. Sistematika Penulisan**

Untuk lebih terarahnya pembahasan dan untuk lebih terarahnya pembahasan dalam penulisan ini, maka disini perlu digunakan sistematika yang dibagi menjadi empat bab, masing-masing bab terdiri dalam beberapa sub bab, yang sistematikanya adalah sebagai berikut:

Bab I, pendahuluan terdiri dari latar belakang masalah penelitian yang berisikan gambaran mengenai permasalahan yang akan dibahas, selanjutnya rumusan masalah yang merupakan pertanyaan dari latar belakang, lalu tujuan penelitian merupakan hasil yang ingin dicapai oleh peneliti, setelah itu memasuki pada penyusunan definisi operasional yang berguna untuk memberikan pemahaman yang terarah agar tidak menimbulkan makna luas, selanjutnya kajian pustaka sebagai bahan informasi mengenai penelitian-penelitian terdahulu yang juga mengangkat permasalahan yang sama ataupun berbeda pun juga sebagai referensi dari peneliti, bagian selanjutnya adalah kerangka teori yang berkenaan dengan permasalahan yang sedang diteliti oleh peneliti, dan terakhir yaitu sistematika penulisan guna memudahkan penyusunan skripsi secara keseluruhan.

Bab II, memuat mengenai konsep netralitas Aparatur Sipil Negara di Indonesia.

Bab III, membahas mengenai analisis terhadap kebijakan netralitas Aparatur Sipil Negara dalam perspektif Islam.

BAB IV, yaitu bagian penutup yang berisikan kesimpulan secara keseluruhan terkait permasalahan yang penulis angkat serta saran yang penulis berikan untuk kedepannya.