

**BAB III**

**ANALISIS KEBIJAKAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA**

**MENURUT PERSPEKTIF HAM DALAM ISLAM**

**A. Netralitas Aparatur Sipil Negara Menurut Perspektif HAM dalam Islam**

Persoalan mengenai netralitas Aparatur Sipil Negara merupakan salah satu bagian dari permasalahan yang berkenaan dengan esensi dari kebebasan politik yang mana didalamnya memuat mengenai hak-hak dari individu untuk turut berpartisipasi dalam urusan publik.

Kebebasan yang dimiliki oleh warga negara dalam implementasinya memiliki masalah yang cukup mendasar yakni mengenai adanya pembatasan ataupun pencabutan terhadap hak asasi manusia. Pembatasan yang demikian salah satunya terjadi terhadap hak politik<sup>11</sup> dari ASN yang merupakan bagian dari warga negara untuk turut aktif dalam urusan publik yang bersinggungan dengan politik.

Hal ini sebagai konsekuensi dari adanya kebijakan pemerintah yang termuat dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Pada pasal ini disebutkan bahwa dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada beberapa asas salah satunya adalah asas netralitas. Adapun yang dimaksud dengan asas netralitas, disebutkan pada bagian penjelasan UU ASN yaitu pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

Seorang ASN dapat dikatakan netral apabila dirinya tidak memihak pada kepentingan politik siapapun, tidak menunjukkan preverensi dukungan terhadap

pasangan calon maupun partai politik manapun dan juga pegawai ASN tidak turut serta menjadi anggota ataupun pengurus partai politik.

Pernyataan ini didukung dengan bunyi pada pasal-pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yaitu termuat pada Pasal 87 Ayat 4 huruf c UU ASN. Pada pasal tersebut disebutkan bahwa PNS dapat diberhentikan tidak dengan hormat karena menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Selanjutnya, Pasal 119 dan Pasal 123 Ayat 3 UU ASN sebagaimana yang diuraikan dibawah ini:

Pasal 119 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, berbunyi *“Pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan tinggi pratama yang akan mencalonkan diri menjadi gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota, dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis dari PNS sejak mendaftar sebagai calon”*.

Pasal 123 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, berbunyi *“Pegawai ASN dari PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; gubernur dan wakil gubernur; bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon”*.

ASN memang tetap diberikan hak-hak konstitusionalnya, karena masih diperbolehkan untuk memilih dan dipilih. Pengaturan yang demikian ini tidak mengurangi hak politik dari ASN sekalipun dirinya dilarang untuk ikut serta

menjadi anggota atau pengurus partai politik. Wujud aspirasi yang dapat dilakukan oleh ASN adalah melalui hak pilih yang dimilikinya untuk memilih partai politik yang dikehendakinya pada pemilihan umum. Esensi netralitas ASN sejatinya adalah pembatasan bukan pencabutan.

Akan tetapi menurut peneliti, sekalipun kebijakan netralitas ini bukan merupakan pencabutan terhadap hak politik ASN, namun sekecil apapun yang namanya pembatasan terhadap HAM tetaplah dikatakan sebagai pembatasan. Terlebih lagi Indonesia telah memberikan pengakuan dan perlindungan HAM pada UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya, misalnya dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 yang diatur secara lebih spesifik dan lebih rinci mengenai HAM. Undang-undang ini memuat mengenai hak-hak dasar yang wajib untuk mendapatkan perlindungan diantaranya termasuk dalam hak sipil dan politik.

Pembatasan yang terjadi akibat adanya kebijakan mengenai netralitas ASN termasuk dalam kategori hak sipil dan politik yang mana artinya hak ini bukan merupakan hak yang tidak dapat dikurangi. Walau demikian, perlu diperhatikan pula bahwa di Indonesia perihal pembatasan HAM harus didasarkan atas alasan-alasan yang dapat membenarkan tindakan pembatasan tersebut. Jika dianalisis dengan alasan-alasan pembatasan HAM berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, maka menurut pandangan peneliti mengenai pembatasan hak politik dari ASN dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Ditetapkan dengan undang-undang. Kebijakan mengenai netralitas telah memenuhi alasan ini karena telah dimuat dalam peraturan perundang-

undangan yaitu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

2. Menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain. Jika dilihat secara sekilas memang nampaknya kebijakan netralitas ASN tidak berpengaruh sama sekali terhadap pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain. Namun jika dikaitkan dengan alasan dibuatnya regulasi terkait netralitas ASN yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak, maka hal ini dapat dikatakan memiliki pengaruh terhadap hak dan kebebasan orang lain. Dikatakan demikian, karena tujuan netralitas ASN adalah untuk meminimalisir atau bahkan menghilangkan sama sekali politisasi birokrasi. Sebab seandainya hal ini terjadi dapat berdampak buruk terhadap kualitas kinerja ASN. Seorang aparatur negara selayaknya bekerja sebagai pelaksana kebijakan negara atas kepentingan rakyat dan negara, bukan untuk kepentingan golongan tertentu. Seandainya ASN bekerja hanya untuk pemenuhan terhadap kepentingan dirinya atau kepentingan golongan tertentu, maka hal ini akan berakibat terhadap hak-hak masyarakat lainnya yang akan terabaikan. Kebijakan-kebijakan yang dilaksanakan nantinya akan lebih memihak dan menguntungkan pada golongan tertentu dan justru merugikan masyarakat.
3. Memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis. Untuk alasan ketiga, menurut peneliti tidak sepenuhnya terpenuhi karena untuk ukuran adil sendiri tidak memiliki ketentuan

yang jelas. Pun demikian, selama pelaksanaan perlindungan HAM di Indonesia kerap kali menjadi persoalan. Tidak jarang HAM dilanggar dengan alasan demi kepentingan umum. Oleh karena itu, kebijakan netralitas ini memanglah sah karena telah diatur dalam undang-undang. Namun pembatasan tidak dapat hanya dilihat dari segi keformalitasannya saja melainkan juga perlu memerhatikan apakah pembatasan hak politik ASN telah memenuhi aspek keadilan dengan berdasarkan pertimbangan moral, nilai agama, keamanan dan ketertiban umum.

Selanjutnya, jika kebijakan netralitas ASN ini dianalisis berdasarkan HAM dalam perspektif Islam, memang tidak ada pembahasan yang menjelaskan secara langsung dan terperinci mengenai syarat-syarat atau kriteria pembatasan terhadap hak asasi manusia seperti halnya teori pembatasan HAM menurut Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia atau menurut UUD NRI Tahun 1945.

Secara umum, konsep HAM yang diusung oleh Islam sedikit berbeda dengan konsep HAM yang diusung oleh Barat, yang mana HAM menurut Barat lebih bersifat antroposentris atau dalam artian bahwa manusia merupakan pusat atau fokus utamanya. Jadi, penegakan terhadap HAM lebih berorientasi pada nilai-nilai kemanusiaan semata. Sedangkan konsep HAM dalam Islam cenderung teosentris. Artinya dalam Islam berusaha untuk mencapai tujuan pada kehendak Tuhan.

Hal inilah yang kemudian menjadikan konsep HAM perspektif Islam dengan perspektif Barat berbeda. Sebab dalam pandangan Islam, hak yang dimiliki oleh manusia sebagai pemberian dari Tuhan tidak boleh bertentangan dengan aturan

Tuhan. Kebebasan yang dimiliki oleh tiap individu dibatasi oleh kehendak Tuhan, sehingga benar menurut pandangan manusia, tetapi belum tentu benar menurut kehendak Tuhan. Oleh karena itu, pertanggungjawaban terhadap hak-hak yang dimiliki oleh manusia bukan kepada manusia semata, melainkan juga kepada Tuhan kelak.

HAM dalam pandangan Islam berusaha untuk menyeimbangkan antara hak dan kewajiban sehingga dalam pelaksanaannya hak yang dimiliki oleh manusia secara sendirinya terbatas oleh kewajiban yang mengiringinya. Jika meminjam istilah Nurcholis Madjid bahwa hak dan kewajiban merupakan dua sisi martabat manusia yang mengimplikasikan kebebasan. Artinya, dalam pelaksanaan hak dan kebebasan seorang manusia tidak dapat dilepaskan dengan kewajiban yang mengiringinya.

Sebagaimana yang disampaikan oleh Al-Maududi, hukum Islam mengajarkan empat macam hak dan kewajiban bagi manusia yaitu, hak Tuhan, hak manusia atas dirinya sendiri, hak orang lain, dan hak semua makhluk. Setiap penunaian kewajiban oleh seseorang merupakan pemberian hak terhadap orang lain. Oleh karenanya manusia tidak dapat menggunakan haknya dengan semena-mena. Sebab disamping dirinya mempunyai hak, maka perlu diingat pula bahwa terdapat tiga macam hak lainnya yang menjadi kewajiban bagi manusia agar tegaknya hak asasi manusia.

Sejalan dengan ini, sebagai bentuk kewajiban manusia kepada Allah atas kebebasan yang dimilikinya, maka sebagai khalifah di muka bumi manusia mengemban tugas dan kuasa yang didelegasikan oleh Allah Tuhan semesta alam, maka manusia dituntut untuk melaksanakan kebebasannya sebagai khalifah dalam

batas-batas yang ditentukan oleh Allah. Salah satunya dalam Q.S. Al-Hajj/22:41

Allah Swt., berfirman:

الَّذِينَ إِن مَّكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ ۗ  
وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ

*“(Yaitu) orang-orang yang Kami beri kedudukan di bumi, mereka melaksanakan shalat, menunaikan zakat, dan menyuruh berbuat yang makruf dan mencegah dari yang mungkar, dan kepada Allah-lah kembali segala urusan.”*

Ayat tersebut menunjukkan perihal kewajiban dan tugas manusia di bumi selain untuk beribadah kepada Allah tetapi juga melakukan kebaikan dan melarang melakukan kejahatan. Maka dari itu, walaupun manusia memiliki hak untuk melakukan apapun di bumi dengan kebebasan yang dimilikinya, namun tetap memerhatikan nilai-nilai kebaikan didalamnya agar perbuatan yang dilakukan oleh manusia tidak merugikan atau membahayakan makhluk lainnya.

Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh Afifuddin Muhajir dalam bukunya, bahwa sebagai konsekuensi atas kebebasan yang dimiliki oleh manusia yang cukup luas ini maka perlu adanya pembatasan yaitu berdasarkan dengan hal-hal berikut:

1. Kebebasan itu tidaklah menodai harkat dan martabat manusia sebagai makhluk yang terhormat;
2. Tidak mengganggu hak-hak dari orang lain; dan
3. Tidak melawan aturan, baik aturan syariat atau hasil dari kesepakatan bersama.

Sehingga, ketika pembahasan HAM menurut perspektif Islam ini dikaitkan dengan kebijakan netralitas ASN, maka untuk untuk menentukan kebijakan pembatasan terhadap kebebasan politik ASN ini tepat atau tidak kiranya sedikit sulit

sebab tidak ada dalil yang menjelaskan hal berkenaan dengan netralitas atau tentang pembatasan hak politik. Namun sekali lagi, bahwa ketika kita kembali merujuk pada konsep HAM dalam Islam maka yang menjadi acuan ialah hak yang dimiliki manusia diiringi dengan kewajiban pula. Artinya, dalam konteks pembahasan ini ketika manusia memiliki hak politik, maka dirinya wajib untuk menjaga agar hak politik yang dimilikinya itu tidak merugikan orang lain.

Ketika menilik kembali latar belakang adanya kebijakan netralitas yang diberlakukan bagi ASN yang berangkat pengalaman sejarah yang terjadi di Indonesia utamanya yang terjadi di masa Orde Baru. Yang mana keadaan birokrasi pada masa Orde Baru dapat dikatakan jauh dari kata netral. Pada masa itu memang telah ada regulasi yang membatasi gerak pegawai negeri untuk ikut serta dalam partai politik. Namun secara normatif regulasi ini masih memberikan kesempatan dan ruang pegawai negeri dalam partai politik.

Kegagalan netralitas ketika itu memberikan kesan buruk bagi birokrasi. Birokrasi di masa Orde Baru menunjukkan mutu pelayanan yang tidak maksimal. Jauh dari harapan yang diinginkan, saat itu birokrasi bekerja atas kepentingan para penguasa dan pemilik modal bukan atas kepentingan masyarakat. Birokrasi yang seharusnya netral dan tidak memihak pada golongan mana pun tidak terwujud.

Ketika birokrasi bekerja atas kepentingan kelompok penguasa, maka kepentingan masyarakat akan terabaikan. Birokrasi yang seharusnya memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat justru berbalik malah mengabdikan diri untuk memberikan keuntungan pada para penguasa semata. Akibatnya, regulasi-regulasi yang dijalankan oleh aparatur negara sebagai bagian dari birokrasi itu sendiri akan mengabaikan kepentingan masyarakat.



Tentunya hal ini tidaklah dibenarkan menurut pandangan Islam. Keberpihakan atau kecenderungan kepada orang yang zalim adalah sesuatu yang dilarang oleh Allah Swt., sebagaimana yang telah ditegaskan pada Q.S. Hud/11:113:

وَلَا تَرْكَبُوا إِلَى الَّذِينَ ظَلَمُوا فَتَمَسَّكُمُ النَّارُ وَمَا لَكُم مِّن دُونِ اللَّهِ مِن 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.”*

Maka bentuk dukungan atau kecenderungan ASN ketika itu tidaklah diperkenankan dalam Islam karena kondisi pemimpin ketika itu lebih condong kepada nilai kemanfaatan yang dihasilkan bagi penguasa saja. Oleh karena itu, pembatasan terhadap hak politik ASN memanglah diperlukan agar ASN sebagai pelaksana kebijakan tetap netral dan tetap pada tugas dan fungsinya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa memihak atau mengutamakan kepada salah satu kepentingan kelompok manapun.

Untuk itulah maka Islam telah mewajibkan amar makruf nahi mungkar bagi seluruh manusia agar kehidupan masyarakat menjadi tenang dan damai. Sebab, apabila nilai-nilai syariat serta norma-norma yang ditetapkan agama tidak lagi diindahkan, maka manusia nantinya akan kehilangan kendali serta salah arah, yang memungkinkan manusia terjerumus untuk melakukan berbagai penyelewengan karena hanya mengejar nilai-nilai materi semata. Bahkan mungkin saja akan menimbulkan hal yang lebih parah karena orientasi hidup manusia tidak lagi memerhatikan dan memperdulikan kepentingan orang lain, hingga akhirnya kemaslahatan umat tidak lagi dapat direalisasikan.

Sehingga menurut hemat peneliti, melihat akibat yang ditimbulkan terhadap kepentingan umum (masyarakat) jika ASN tidak netral, maka harapan untuk terwujudnya kesadaran amar makruf dan nahi mungkar sebagai sosial kontrol manusia dirasa masih kurang, karena sebagai manusia biasa setiap orang tidak dapat menghindarkan diri dari kekhilafan untuk berbuat salah. Oleh karenanya, selain dari adanya kesadaran amar makruf nahi mungkar, maka perlu pula ada aturan tegas oleh pemimpin guna mencegah terjadinya dampak yang lebih besar yang diakibatkan jika ASN tidak netral.

Maka dari itu, peneliti berpandangan bahwa kebijakan yang mengharuskan ASN untuk netral dengan di batasi hak politiknya dapat dibenarkan dengan alasan agar ASN tidak bergerak atas dasar kepentingan politis melainkan murni untuk masyarakat. Sebab dalam Islam, kebebasan dan hak pribadi yang dimiliki oleh manusia mempunyai konsekuensi untuk memelihara hak dan kepentingan orang lain. Serta tidak diperkenankan untuk semena-mena mempergunakan hak individu sehingga merugikan orang lain, sedangkan dirinya memetik keuntungan.

Pembatasan terhadap hak politik ASN merupakan salah satu solusi yang dapat diterima mengingat birokrasi dan politik memang tidak bisa dipisahkan. Pengaturan mengenai ASN yang diharuskan untuk netral pada dasarnya sebagai suatu upaya untuk menjawab permasalahan yang selama ini terjadi. Kebijakan ini adalah salah satu upaya untuk mewujudkan birokrasi yang profesional. Demokrasi meniscayakan kinerja birokrasi yang terlepas dari kepentingan politik. Artinya birokrasi harus mampu memposisikan diri untuk bekerja secara profesional dan netral. Sehingga tuntutan untuk netral ini bertujuan agar ASN dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelaksana kebijakan tidak berpihak kepada partai politik tertentu.

Selain itu, setiap warga negara atau dalam konteks pembahasan ini adalah ASN yang merupakan pelaksana kebijakan dari pemerintah dituntut untuk taat terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dibuat oleh pemimpin. Perihal ketaatan kepada pemimpin diatur dalam Islam dengan mengistilahkan *ulil amri*. Hal ini sebagaimana firman Allah pada 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...”*

Pemimpin atau negara memiliki otoritas untuk membuat suatu aturan yang mengikat bagi setiap warga negaranya. Pemimpin atau negara berhak untuk melarang atau mewajibkan sesuatu kepada umatnya selama itu memang bernilai kebaikan dan kemaslahatan. Pun juga, larangan atau kewajiban yang dibuat tidaklah melanggar ketentuan-ketentuan syariat dengan menghalalkan yang haram atau mengharamkan yang dihalalkan oleh syariat.

## **B. Netralitas Aparatur Sipil Negara ditinjau dari Aspek Kemaslahatannya**

Jika dipandang dari aspek kemaslahatan adanya netralitas ASN maka dapat dikatakan pembatasan hak politik ini merupakan upaya untuk mencegah kemudharatan walau disatu sisi harus mengorbankan kebebasan politik ASN. Kebebasan berpolitik ASN merupakan hak individu yang diibaratkan sebagai kemaslahatan khusus. Maka demi terwujudnya birokrasi yang profesional dalam menjalankan pelayanan kepada masyarakat pemberlakuan kebijakan netralitas ini lebih diprioritaskan mengingat hal ini bertujuan untuk kemaslahatan bersama (masyarakat). Hal ini sejalan dengan kaidah berikut:

المَصْلَحَةُ الْعَامَّةُ عَلَى الْمَصْلَحَةِ الْخَاصَّةِ

*“Kemaslahatan umum didahulukan daripada kemaslahatan khusus”*

Pun juga, sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya bahwa dalam membuat suatu kebijakan pemerintah atau lembaga yang berwenang untuk membuat produk hukum menurut perspektif Islam harus didasarkan pada nilai kemaslahatan bagi umat. Seperti yang disampaikan oleh Ibnu ‘Aqil al-Hanbali:

السِّيَاسَةُ مَا كَانَ فِعْلاً 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”*

Artinya ketika memang kebijakan netralitas ASN yang nyatanya telah membatasi hak politik seorang warga negara ini mendatangkan suatu masalah bagi masyarakat Indonesia, maka tindakan pemerintah dalam membuat kebijakan ini telah sesuai dan sejalan dengan kaidah diatas. Sekalipun memang tidak ada dalil yang menjelaskan bahwa ASN harus netral dan tidak ada pula dalil yang mengatur perihal netralitas ASN bukan berarti undang-undang atau peraturan ini telah bertentangan. Selama memang peraturan tersebut mempertimbangkan serta mengandung aspek kemaslahatan bagi umat, maka wajib hukumnya bagi ASN untuk menaati aturan bahwa ASN harus netral.

Perlu dipahami pula bahwa konsep netralitas ASN yang dimaksudkan disini bukan berarti merujuk pada artian ASN buta akan politik dan tidak peduli dengan politik. Justru sebagai aparatur negara, ASN harus memahami politik agar tidak mudah dipermainkan oleh tarik menarik kepentingan yang ada.

ASN atau jika dalam istilah administrasi disebut sebagai birokrasi pemerintahan jika memposisikan diri untuk netral, maka rakyat secara keseluruhan akan dapat dilayani oleh birokrasi pemerintah. Pemberian pelayanan kepada masyarakat secara keseluruhan tanpa memihak atau mengutamakan kepada salah satu kepentingan kelompok manapun, maka hal ini sama dengan melaksanakan demokrasi. Karena pada hakekatnya, demokrasi memiliki makna dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Oleh karenanya pelaksanaan dari netralitas ASN ini nantinya diharapkan akan mampu mewujudkan pemerintahan yang demokratis.