TELAAH KRITIS *OPEN LEGAL POLICY* MASA PENGABDIAN DALAM ATURAN TURUNAN UU ASN: STUDI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 174/PUU-XXIV/2026

(*A CRITICAL ANALYSIS OF THE OPEN LEGAL POLICY ON THE MINIMUM SERVICE PERIOD IN IMPLEMENTING REGULATIONS OF THE STATE CIVIL APPARATUS LAW: A STUDY OF CONSTITUTIONAL COURT DECISION NO. 174/PUU-XXIV/2026*)

Ibnu Prasetyo
Email: ibnu.prasetyo1986@gmail.com

ABSTRAK

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara memperkenalkan paradigma baru dengan mengubah konsep mutasi menjadi mobilitas talenta. Namun, tidak adanya pengaturan mengenai batas waktu minimal dan maksimal pelaksanaan mobilitas talenta dalam undang-undang memunculkan aturan teknis yang mensyaratkan masa pengabdian sekurang-kurangnya 10 tahun. Melalui Putusan Nomor 174/PUU-XXIV/2026, Mahkamah Konstitusi menolak pengujian norma tersebut dengan alasan bahwa pengaturannya merupakan bagian dari *open legal policy* pembentuk undang-undang dan berkaitan dengan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Penelitian normatif ini menganalisis batasan *open legal policy* dalam pengaturan mobilitas talenta ASN dengan menyoroti disharmoni regulasi dan urgensi pelindungan hak dasar pegawai. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan masa pengabdian harus tetap tunduk pada hierarki peraturan perundang-undangan, prinsip proporsionalitas hak asasi manusia, dan merit system, serta memerlukan harmonisasi regulasi guna menjamin kepastian hukum bagi aparatur sipil negara.

Kata Kunci: Open legal policy; Mobilitas Talenta ASN; Kepastian Hukum; Harmonisasi Regulasi; Mahkamah Konstitusi.

ABSTRACT

Law Number 20 of 2023 on the State Civil Apparatus introduces a new paradigm by transforming the concept of employee transfers into a talent mobility system. However, the absence of statutory provisions governing the minimum and maximum duration of such mobility has resulted in the issuance of implementing regulations requiring civil servants to complete a minimum of ten years of service. In Decision Number 174/PUU-XXIV/2026, the Constitutional Court rejected the petition for judicial review, holding that the matter falls within the legislature's open legal policy and concerns the harmonization of statutory regulations. This normative legal research examines the limits of the open legal policy doctrine by analyzing regulatory inconsistencies and the urgency of protecting the fundamental rights of civil servants. The study finds that governmental discretion in determining the minimum service period must remain subject to the hierarchy of laws and regulations, the principle of proportionality in human rights, and the merit system. Furthermore, harmonization of ministerial and institutional regulations into a unified policy framework is essential to ensure legal certainty for the State Civil Apparatus.

Keywords: Open legal policy; Talent Mobility of the State Civil Apparatus; Legal Certainty; Regulatory Harmonization; Constitutional Court.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi birokrasi di Indonesia terus bertransformasi menuju model *agile bureaucracy* (birokrasi yang lincah dan adaptif)[1] guna merespons dinamika pelayanan publik global. Puncak dari transformasi ini ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), yang secara fundamental mencabut UU Nomor 5 Tahun 2014. Salah satu lompatan paradigma dalam UU ASN terbaru ini adalah pergeseran terminologi dari "mutasi" yang terkesan kaku dan top-down, menjadi "mobilitas talenta"[2]. Kebijakan ini didesain sebagai instrumen strategis pengembangan karier berbasis sistem merit, di mana Aparatur Sipil Negara (ASN) diposisikan bukan sekadar aset instansi sektoral, melainkan aset nasional yang harus didistribusikan secara dinamis untuk mempercepat pembangunan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kendati membawa spirit fleksibilitas, pengaturan mobilitas talenta dalam UU No. 20 Tahun 2023 justru memunculkan celah hukum (*loopholes*) yang bermuara pada krisis kepastian hukum administratif. Ketentuan Pasal 21 ayat (8) huruf a dan Pasal 46 ayat (2) UU ASN hanya menetapkan instrumen mobilitas talenta tanpa merumuskan parameter waktu pelaksanaannya, baik batas minimal maupun maksimal. Kekosongan parameter pada tingkat undang-undang ini mengakibatkan lahirnya diskresi luas bagi pejabat pembina kepegawaian maupun kementerian sektoral. Dampaknya, muncul kebijakan "penguncian sistem administrasi" (SIASN) yang mewajibkan masa pengabdian sekurang-kurangnya 10 tahun bagi abdi negara[3] sebelum dapat mengajukan perpindahan. Situasi ini menciptakan disharmoni secara hierarkis maupun horizontal, mengingat Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS (sebagaimana diubah dengan PP No. 17 Tahun 2020) sesungguhnya telah menetapkan standar batas waktu mutasi paling singkat 2 tahun dan paling lama 5 tahun.

Polemik konstitusionalitas ini kemudian bermuara di Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 174/PUU-XXIV/2026. Dalam putusannya, Mahkamah menolak permohonan para pemohon yang meminta agar batas kewajaran masa pengabdian 2 hingga 5 tahun dimasukkan ke dalam pemaknaan undang-undang. Mahkamah berpendirian bahwa perbedaan aturan batas waktu mutasi antarinstansi merupakan kewenangan pembentuk undang-undang dalam merumuskan kebijakan hukum (*open legal policy*)[4] guna menyesuaikan kebutuhan manajemen birokrasi, dan ketiadaan pembatasan waktu di dalam undang-undang tidaklah bertentangan dengan UUD 1945. Lebih lanjut, Mahkamah menilai bahwa benturan antara aturan menteri, Peraturan Kepala BKN, dan Peraturan Pemerintah hanyalah murni persoalan implementasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan (*legal policy*).

Putusan tersebut menyisakan ruang perdebatan akademis yang fundamental dalam hukum tata negara dan

[1] Jayamuna, I. M., Tresiana, N., & Duadji, N., "Building Agility and Adaptive Governance Through Digital Bureaucracy Ecosystem for Innovative Public Policy Article Information Abstract", *Jurnal Ilmu Administrasi Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi* (Vol. 21, Issue 2, 2024).

[2] Rahman, A. H., Putri, N. T., & Hidayat, S., "Guru Indonesia: Di Antara Birokrasi, Kurikulum, Transformasi Digital, dan Kesejahteraan Sosial", *Ideguru: Jurnal Karya Ilmiah Guru*, (*10*(1), 2025): hlm. 863–873. https://doi.org/10.51169/ideguru.v10i1.

[3] Pasal 59 ayat (2) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2024 tentang Pengadaan Pegawai Aparatur Sipil Negara.

[4] Sukmawan, D. I., & Pratama, S., "Critical Review of the Constitutional Court's Decision on the Presidential Threshold", *Jurnal Konstitusi*, (*20*(4). 2023): hlm. 556–575. https://doi.org/10.31078/jk2041

hukum administrasi negara. Doktrin *open legal policy* kerap kali digunakan sebagai "tameng" yurisprudensi untuk menjustifikasi absennya norma yang seharusnya melindungi hak dasar warga negara dalam hal ini, hak ASN atas kepastian pengembangan karier dan kese-jahteraan batiniah keluarganya. Ketika *open legal policy* meligitimasi pendelegasian wewenang yang tidak terukur (*vague norm*)[5], hal tersebut justru menyuburkan praktik ketidaksesuaian asas pembentukan peraturan perundang-undangan (*lex superior derogat legi inferiori*). Oleh karena itu, tulisan ini bertujuan untuk membedah batasan *open legal policy* pemerintah dalam manajemen ASN, serta merumuskan strategi harmonisasi regulasi guna menyeimbangkan kebutuhan stabilitas pelayanan publik negara dengan perlindungan hak konstitusional pegawai negeri sipil secara proporsional.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka fokus permasalahan yang diangkat dalam kajian ini adalah: Bagaimana Mahkamah Konstitusi memaknai batasan *open legal policy* dalam manajemen birokrasi terkait mobilitas talenta ASN? Bagaimana implikasi putusan MK terhadap problematika disharmoni aturan turunan (PP 11/2017 jo. PP 17/2020, Permendagri 58/2019, Permenpan-RB 6/2024, dan Peraturan BKN 5/2019) secara hierarkis? Bagaimana analisis pertimbangan yuridis Putusan MK Nomor 174/PUU-XXIV/2026 apabila disandingkan dengan parameter HAM dalam UU No. 39 Tahun 1999? Bagaimana relasi antara doktrin dinas publik dengan pemenuhan hak konstitusional dasar bagi aparatur sipil negara?

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*) yang berorientasi pada kajian terhadap norma hukum, doktrin, serta putusan pengadi-lan mengenai pengaturan mobilitas talenta Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam perspektif *open legal policy*. Penelitian diarahkan untuk menganali-sis batas kewenangan pembentuk un-dang-undang dalam merumuskan kebi-jakan hukum yang berkaitan dengan masa pengabdian ASN, sekaligus mengkaji kesesuaiannya dengan prinsip negara hukum, sistem merit, kepastian hukum, dan perlindungan hak konstitusional.

Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). *Statute approach* digunakan untuk menelaah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020, serta berbagai peraturan pelaksana mengenai mobilitas talenta ASN. *Conceptual approach* digunakan untuk menganalisis konsep *open legal policy*, kepastian hukum, asas hierarki peraturan perundang-undangan (*lex superior derogat legi inferiori*), asas proporsionalitas, perlindungan hak konstitusional, dan sistem merit dalam manajemen ASN. Adapun *case approach* difokuskan pada analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 174/PUU-XXIV/2026 sebagai objek utama penelitian untuk mengkaji argumentasi konstitusional Mahkamah mengenai batasan *open legal policy* dalam pengaturan mobilitas talenta ASN.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017

[5] H., Prayogi, A., Nasrullah, R., Asirah, K., Aji Anggana, R., Diniyanto, A., & UIN Abdurrahman Wahid Pekalongan, P. K. (n.d.), "Pengaturan Penyelenggaraan Perpustakaan", *BATTUTA-JURNAL ILMU HUKUM* (Vol. 2, Issue 1).

sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 174/PUU-XXIV/2026, serta peraturan perundang-undangan lain yang relevan. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan pendapat para ahli mengenai hukum tata negara, hukum administrasi negara, sistem merit, dan doktrin *open legal policy*. Sementara itu, bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, serta sumber referensi lain yang mendukung pemahaman terhadap konsep-konsep hukum yang digunakan.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelusuri peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, literatur ilmiah, serta dokumen resmi yang berkaitan dengan objek penelitian. Seluruh bahan hukum kemudian dianalisis secara kualitatif menggunakan metode preskriptif-analitis. Analisis dilakukan melalui penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis terhadap norma hukum, disertai evaluasi mengenai konsistensi vertikal dan horizontal antarperaturan perundang-undangan. Selanjutnya, hasil analisis digunakan untuk menilai batas konstitusional penerapan doktrin *open legal policy* dalam pengaturan masa pengabdian ASN serta merumuskan model harmonisasi regulasi yang mampu menjamin kepastian hukum, menjaga efektivitas sistem merit, dan memberikan perlindungan yang proporsional terhadap hak konstitusional aparatur sipil negara.

III. PEMBAHASAN

A. Batasan *Open legal policy* dalam Manajemen Birokrasi

Dalam Putusan No. 174/PUU-XXIV/2026, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pengaturan mengenai mutasi atau mobilitas ASN merupakan bagian dari kewenangan pembentuk undang-undang dalam merumuskan kebijakan hukum (*legal policy*). [6] Mahkamah berpendapat bahwa selama pilihan kebijakan tersebut tidak melanggar prinsip konstitusi, rasionalitas, maupun keadilan, pemerintah memiliki ruang untuk mendesain manajemen ASN sesuai kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan. Secara kritis, *open legal policy* bukanlah kewenangan mutlak tanpa batas. Diskresi ini harus tetap terukur. Mendelegasikan pembatasan hak mobilitas sepenuhnya ke dalam instrumen administrasi tanpa rambu-rambu durasi maksimal di tingkat undang-undang berpotensi menciptakan praktik penyelenggaraan yang represif dan mengorbankan pengembangan karier individu atas nama stabilitas organisasi.

Konsep *Open legal policy* (kebijakan hukum terbuka) merupakan salah satu instrumen doktrinal yang paling sering digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa pengujian undang-undang. Secara teoretis, *open legal policy* memberikan keleluasaan bagi law makers (DPR dan Presiden) untuk membentuk, merumuskan, atau bahkan tidak merumuskan suatu batasan norma tertentu di dalam batang tubuh undang-undang, sepanjang hal tersebut tidak bertentangan dengan moralitas, rasionalitas, dan tidak menciderai rasa keadilan yang intolerabel.[7]

Dalam konteks Putusan MK Nomor 174/PUU-XXIV/2026, para pemohon menggugat Pasal 21 ayat (8) huruf a dan Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Pemohon mendalilkan bahwa ketiadaan frasa "paling singkat" atau "paling lama" dalam pengaturan mobilitas talenta (mutasi) telah melahirkan diskresi tanpa batas bagi pejabat

[6] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 174/PUU-XXIV/2026 terhadap permohonan pengujian materiil terhadap Pasal 21 ayat (8) huruf a dan Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, hlm. 85.

[7] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika), 2014, hlm. 142.

birokrasi, yang berujung pada penahanan hak mutasi seorang ASN hingga 10, 15, bahkan 20 tahun. Namun, Mahkamah Konstitusi dengan tegas menolak dalil tersebut dengan pijakan bahwa pengaturan detail mengenai batas waktu mutasi adalah ruang *open legal policy* dari pembentuk undang-undang.

Jika dianalisis dari kacamata strategi kebijakan hukum tata negara, putusan ini memiliki justifikasi yang sangat kuat. Undang-undang bertindak sebagai *umbrella act* (payung aturan) yang bersifat makro dan konseptual. Pergeseran paradigma dari nomenklatur "mutasi" pada regulasi terdahulu menjadi "mobilitas karier dan talenta" pada UU Nomor 20 Tahun 2023 diinisiasi untuk menciptakan birokrasi yang lincah (*agile bureaucracy*). Mobilitas ASN saat ini dirancang untuk meruntuhkan tembok struktural hierarkis dan sekat-sekat administratif yang selama ini menghambat perpindahan pegawai dari pusat ke daerah atau sebaliknya.

Apabila Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan dengan menyisipkan angka mutlak "paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun" ke dalam norma undang-undang, hal tersebut justru akan mengamputasi fleksibilitas pemerintah dalam mendesain manajemen sumber daya aparatur. Manajemen ASN yang bersendikan pada sistem meritokrasi mensyaratkan pengelolaan berbasis pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Kebutuhan organisasi di suatu daerah terpencil, misalnya, mungkin membutuhkan masa retensi talenta yang lebih lama dibandingkan dengan unit kerja di pusat. Oleh karena itu, mendelegasikan batasan angka pada peraturan pelaksana - bukan pada level undang-undang - adalah pilihan kebijakan hukum yang rasional dan proporsional untuk merawat dinamika birokrasi.[8]

Dengan demikian, ketiadaan parameter batas waktu mutasi di dalam UU ASN bukanlah sebuah *vague norm* (norma kabur) yang berujung pada inkonstitusionalitas, melainkan kesengajaan legislatif (*legislative intent*) untuk memberikan ruang bernapas bagi Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dalam mengelola formasi jabatan sesuai postur kementerian atau lembaga masing-masing.

B. Problematika Disharmoni Aturan Turunan secara Hierarkis

Berdasarkan fakta persidangan yang didalilkan pemohon [9] , terjadi konflik antar peraturan perundang-undangan terkait masa waktu mutasi. Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 jo. PP No. 17 Tahun 2020 dan Permendagri No. 58 Tahun 2019 mengatur batas waktu mutasi paling singkat 2 tahun dan paling lama 5 tahun. Di sisi lain, PermenPAN-RB No. 6 Tahun 2024 dan kebijakan "penguncian NIP" mensyaratkan tidak mengajukan pindah minimal 10 tahun. Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa jika terjadi perbedaan pengaturan antara PP, PermenPAN-RB, dan peraturan pelaksana lainnya, hal itu adalah persoalan implementasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan, bukan inkonstitusionalitas norma. Dari perspektif perumusan strategi kebijakan hukum, disharmoni ini melanggar asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Peraturan Menteri seharusnya tidak boleh menegasikan norma jangka waktu yang telah diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah.

Meskipun Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketiadaan batasan waktu dalam UU ASN adalah sah secara konstitusional, Putusan MK

[8] S.F. Marbun, dan Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty). 2016, hlm. 88.

[9] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 174/PUU-XXIV/2026 Terhadap permohonan pengujian materiil terhadap Pasal 21 ayat (8) huruf a dan Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, hlm. 10-11.

Nomor 174/PUU-XXIV/2026 secara tidak langsung membuka tabir karut-marutnya penataan regulasi sektoral di Indonesia. Fakta yang dibeberkan oleh para pemohon menunjukkan eskalasi disharmoni yang krusial pada level peraturan pelaksana.

Di satu sisi, instrumen hukum terkait tata cara mutasi sesungguhnya telah tersedia dengan rumusan waktu yang pasti. Pasal 190 ayat (3) PP 11/2017 jo. PP 17/2020, Pasal 2 ayat (3) Permendagri 58/2019, dan Pasal 2 ayat (4) Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 secara seragam mengamanatkan bahwa mutasi dilakukan paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun. Namun, aturan-aturan yang berpihak pada kepastian hak ASN ini ditabrak secara hierarkis oleh kebijakan baru melalui Pasal 59 ayat (2) PermenPAN-RB Nomor 6 Tahun 2024 yang mewajibkan penandatanganan surat pernyataan bersedia mengabdi dan tidak mengajukan pindah sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun.

Dari perspektif ilmu perundang-undangan, fenomena ini merupakan bentuk pelanggaran terhadap asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori* (peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah). [10] PermenPAN-RB (regulasi setingkat menteri) secara materiil telah mereduksi dan meniadakan hak administratif yang telah dijamin oleh Peraturan Pemerintah yang kedudukannya secara hierarkis lebih tinggi berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penguncian NIP melalui sistem SIASN dan ASN Karier secara otomatis selama 10 tahun tanpa melihat rekam jejak, analisis beban kerja, dan situasi spesifik aparatur merupakan bentuk mal-administrasi yang bersumber dari obesitas dan ego sektoral lembaga.

Dalam analisis hukum, langkah para pemohon membawa perkara ini ke Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Review*) dinilai keliru atau *error in objecto*. Mahkamah Konstitusi dengan presisi menegaskan bahwa konflik norma antara Peraturan Pemerintah, Permen PAN-RB, Permendagri, dan PerkaBKN bukanlah persoalan pertentangan hierarki yang menabrak Undang-Undang Dasar 1945. Pertentangan regulasi turunan ini tidak bisa digunakan sebagai dalil untuk membatalkan norma di dalam undang-undang induknya (UU ASN).

Penyelesaian dari disharmoni ini menuntut adanya intervensi dari badan eksekutif maupun yudikatif non-MK. Secara internal, diperlukan *executive review* di bawah supervisi Kementerian Hukum dan HAM serta Kementerian Sekretariat Negara untuk menyelaraskan substansi PermenPAN-RB agar kembali tunduk pada PP 11/2017. Secara eksternal, mekanisme litigasi yang tepat bagi pihak yang merasa dirugikan adalah dengan mengajukan Hak Uji Materiil (*Judicial Review*) ke Mahkamah Agung (MA). MA berwenang penuh untuk membatalkan ketentuan Pasal 59 ayat (2) PermenPAN-RB 6/2024 jika terbukti secara materiel bertentangan dengan Peraturan Pemerintah dan Peraturan BKN.[11]

C. Relasi Doktrin Dinas Publik dan Pemenuhan Hak Konstitusional Dasar

Pemohon dalam perkara tersebut mendalilkan bahwa penguncian masa pengabdian hingga 10 tahun (atau bahkan lebih) secara paksa mengabaikan alasan kemanusiaan, hak penyatuan keluarga, hak atas kesejahteraan batin, serta kebutuhan kesehatan. Mahkamah mengesampingkan argumen ini dengan dasar bahwa setiap calon ASN, sejak awal pengangkatan, telah menyatakan kesediaannya untuk ditempatkan dan

[10] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: PT Kanisius). 2020, hlm. 112.

[11] Z. Arifin, & Satria, A. P., "Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia: Antara Bentuk, Penyebab dan Solusi", *Jurnal Pro Hukum*, 9(1), hlm. 45-56.

melaksanakan tugas di seluruh wilayah NKRI sesuai kebutuhan organisasi. Secara analitis, doktrin hubungan dinas publik di mana seorang aparatur tunduk pada kepatuhan khusus tidak lantas menghapus (*waiver*) hak-hak konstitusional dasarnya. Kehadiran negara untuk mengakomodasi mutasi karena alasan kondisi medis darurat atau keutuhan institusi keluarga seyogianya tetap diakomodasi sebagai bentuk pemenuhan kewajiban pemerintah melindungi martabat pegawainya dalam bingkai *merit system.*

Subbab terakhir ini akan membedah basis filosofis dari *status quo* seorang Aparatur Sipil Negara, yakni Doktrin Dinas Publik (*Public Service Doctrine*). Doktrin ini menempatkan ASN tidak sama dengan pekerja atau buruh pada sektor privat yang hubungan kerjanya didominasi oleh perdata murni. Hubungan hukum antara ASN dan negara adalah hubungan hukum publik (*publiekrechtelijke rechtsbetrekking*).[12]

Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi secara tegas mengonstruksikan posisi ASN sebagai pilar esensial yang bertugas menjalankan fungsi kekuasaan eksekutif. Tujuan eksistensial dari ASN adalah menyelenggarakan pelayanan publik, menjalankan roda birokrasi, dan yang paling utama, menjadi unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa di bawah naungan ideologi Pancasila dan UUD 1945. Fungsi-fungsi mulia ini membawa konsekuensi yuridis bahwa kebebasan dan hak-hak konstitusional ASN dalam kapasitasnya sebagai aparatur harus disubordinasikan di bawah kepentingan negara.

Mobilitas talenta, sebagaimana diatur dalam UU ASN, bukanlah semata-mata diartikan sebagai hak prerogatif pegawai untuk berpindah-pindah, melainkan juga kewenangan eksklusif negara untuk mendistribusikan aset manusianya. Doktrin dinas publik mewajibkan aparatur untuk mendahulukan dedikasi (*dedication of service*) di atas preferensi personal[13]. Ketika negara berinvestasi melalui rekrutmen, pendidikan, dan pelatihan jabatan, negara memiliki ekspektasi agar kompetensi yang bersangkutan dapat dimanfaatkan untuk percepatan pembangunan, khususnya di wilayah-wilayah strategis atau *blank spot* administratif yang kurang diminati.

Jika Mahkamah Konstitusi membenarkan penghapusan sistem penahanan *talent* birokrasi, maka akan terjadi fenomena *brain-drain* internal birokrasi, di mana aparatur bermutu hanya menumpuk di pusat atau kota besar. Oleh karena itu, MK menyimpulkan bahwa instrumen penguncian mobilitas ASN, yang bertujuan agar seorang aparatur matang dan memberikan *return of investment* pengabdian pada unit kerjanya, merupakan langkah yang konstitusional dan sejalan dengan doktrin dinas publik. Hak konstitusional dasar ASN tetap dijamin (seperti hak atas gaji, tunjangan, dan pensiun), namun keistimewaan untuk memilih "di mana" mereka harus melayani sepenuhnya merupakan kewenangan manajerial birokrasi negara yang tidak bisa diintervensi melalui putusan pengujian konstitusional undang-undang.

D. Tinjauan dari segi Hak Asasi Manusia

Kajian hak asasi manusia selalu bergerak pada titik pendulum antara perlindungan kebebasan individu dan penegakan ketertiban umum. Para pemohon mendalilkan bahwa penguncian hak mutasi selama 10 tahun telah secara nyata mengkebiri hak asasi konstitusional, meliputi hak mengembangkan diri (Pasal 28C ayat 1 UUD 1945), hak membentuk keluarga (Pasal 28B ayat 1), hak kesejahteraan

[12] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada). 2018, hlm. 210.

[13] Budi Santoso, *Hukum Kepegawaian di Indonesia: Menuju Birokrasi Berkelas Dunia*, (Jakarta: Kencana). 2021, hlm. 89-91.

lahir batin (Pasal 28H ayat 1), serta hak atas kesempatan yang sama dalam pemerintahan (Pasal 28D ayat 3). Dalam praktiknya, para pemohon memberikan bukti konkret berupa perpisahan suami-istri yang berujung pada krisis rumah tangga, kesulitan menjalani program kehamilan, hingga kesulitan merawat kerabat yang mengidap penyakit mematikan.

Jika kita menelaah secara komprehensif melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dalil para pemohon ini secara sekilas tampak memiliki legitimasi moral. Hak-hak tersebut memang dijamin dan dilindungi oleh negara. Namun, diskursus hukum HAM membagi hak asasi ke dalam dua klasifikasi besar: hak yang tidak dapat ditangguhkan dalam keadaan apa pun (*non-derogable rights* seperti hak hidup dan hak beragama) dan hak yang dapat dibatasi (*derogable rights*).[14]

Hak untuk bermobilitas, memilih tempat tinggal, dan merencanakan pengembangan karier bagi seorang pegawai negeri berada dalam ranah *derogable rights*. Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan bahwa pembatasan mobilitas talenta ini tidak dilakukan secara sewenang-wenang (arbitrer). Pembatasan ini lahir dari hubungan kontraktual hukum publik. Pada saat rekrutmen, setiap Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) wajib menandatangani surat pernyataan kesediaan ditempatkan di seluruh wilayah NKRI. Persetujuan sadar inilah yang menjadi dasar legitimasi negara untuk membatasi kebebasan spasial ASN.

Lebih jauh, Pasal 73 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 menegaskan bahwa hak dan kebebasan individu hanya dapat dibatasi oleh undang-undang untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa. Mahkamah Konstitusi secara implisit menggunakan nalar ini. Apabila negara diharuskan melepaskan setiap ASN yang ingin kembali ke daerah asalnya (homebase) atau pindah atas alasan personal sebelum memberikan kontribusi waktu yang setimpal, maka efektivitas birokrasi di daerah terpencil akan kolaps. Penahanan hak mutasi sementara waktu (meskipun hingga 10 tahun) dipandang sebagai pengorbanan personal yang wajar (*reasonable limitation*) demi memastikan masyarakat di wilayah 3T tetap mendapatkan pelayanan medis, pendidikan, dan administratif yang prima.[15]

IV. KESIMPULAN

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 174/PUU-XXIV/2026 menegaskan bahwa penentuan masa pengabdian untuk mobilitas talenta merupakan ranah *open legal policy*. Mahkamah tidak membenarkan ketiadaan batas waktu undang-undang sebagai inkonstitusionalitas, melainkan memposisikan polemik penguncian waktu ASN sebagai masalah disharmoni aturan turunan. Kendati pemerintah memiliki hak prerogatif menata organisasinya, kebijakan hukum terbuka ini memiliki batas absolut: tidak boleh menciptakan pertentangan hierarki perundang-undangan dan tidak boleh mengeliminasi nilai-nilai rasionalitas hak asasi manusia pegawai.

Dalam kerangka hukum tata negara Indonesia, kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam memutus gugatan Undang-Undang (UU) yang diajukan oleh masyarakat (dikenal sebagai perkara Pengujian Undang-Undang atau Judicial Review) bersumber pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Kewenangan utama ini secara spesifik adalah untuk menguji apakah suatu Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam praktiknya,

[14] Ni'matul Huda, *Hukum Hak Asasi Manusia*. (Yogyakarta: FH UII Press). 2018, hlm. 76.

[15] Muladi, *Hak Asasi Manusia: Hakikat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Refika Aditama). 2009, hlm. 104-105.

kewenangan pengujian ini mencakup dua ruang lingkup Utama.

V. SARAN

Harmonisasi Regulasi Eksekutif: Pemerintah, khususnya kementerian terkait, perlu menginisiasi penyusunan regulasi tunggal (misalnya Peraturan Presiden) yang mengkodifikasi ketentuan mobilitas talenta ASN. Hal ini untuk menyinkronkan perbedaan pandangan antara Kementerian PAN-RB, Kementerian Dalam Negeri, dan Badan Kepegawaian Negara.

Klausul Pengecualian (*Safeguard Clause*): Institusi pembuat kebijakan perlu memformulasikan revisi instrumen administratif yang mengatur klausul pengecualian mutasi sebelum batas 10 tahun, khusus untuk alasan *force majeure* kemanusiaan (seperti kondisi medis kritis atau rekomendasi klinis penyatuan keluarga), guna menjamin keadilan substantif bagi birokrat.

Mahkamah Konstitusi (MK) tidak berwenang memberikan makna atau menafsirkan suatu Undang-Undang hanya karena undang-undang tersebut berbenturan dengan peraturan turunannya, seperti Peraturan Menteri (Permen), Kewenangan untuk menyelesaikan benturan antara peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (termasuk Peraturan Menteri) dengan Undang-Undang mutlak merupakan yurisdiksi Mahkamah Agung (MA), bukan Mahkamah Konstitusi dan Jalur hukum yang tepat bagi masyarakat jika menemukan kasus seperti ini adalah mengajukan Uji Materiil (Hak Uji Materiil) ke Mahkamah Agung. MA berwenang untuk mencabut atau membatalkan Peraturan Menteri tersebut jika terbukti bertentangan dengan Undang-Undang di atasnya.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan BKN 5/2019

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2024 tentang Pengadaan Pegawai Aparatur Sipil Negara

Permenpan-RB 6/2024

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 174/PUU-XXIV/2026 Terhadap permohonan pengujian materiil terhadap Pasal 21 ayat (8) huruf a dan Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN)

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM

Buku

Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika), 2014.

Farida Indrati, Maria, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: PT Kanisius), 2020.

Huda, Ni'matul, *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: FH UII Press), 2018.

Marbun, S.F., & Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty), 2016.

Muladi, *Hak Asasi Manusia: Hakikat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Refika Aditama), 2009.

Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada), 2018.

Santoso, Budi, *Hukum Kepegawaian di Indonesia: Menuju Birokrasi*

Berkelas Dunia, (Jakarta: Kencana), 2021.

Jurnal

Arifin, Z., & Satria, A. P., "Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia: Antara Bentuk, Penyebab dan Solusi", *Jurnal Pro Hukum*, 9(1), 2020.

Jayamuna, I. M., Tresiana, N., & Duadji, N., "Building Agility and Adaptive Governance Through Digital Bureaucracy Ecosystem for Innovative Public Policy Article Information Abstract", *Jurnal Ilmu Administrasi Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi* (Vol. 21, Issue 2), 2024.

Rahman, A. H., Putri, N. T., & Hidayat, S., "Guru Indonesia: Di Antara Birokrasi, Kurikulum, Transformasi Digital, dan Kesejahteraan Sosial". *Ideguru: Jurnal Karya Ilmiah Guru*, *10*(1), 2025, https://doi.org/10.51169/ideguru.v10i1.

Sukmawan, D. I., & Pratama, S., "Critical Review of the Constitutional Court's Decision on the Presidential Threshold", *Jurnal Konstitusi*, *20*(4), 2023, https://doi.org/10.31078/jk2041.