



Kebijakan Penghentian Gaji Pokok ASN Kemlu dan Batas Diskresi Administratif: Kajian Putusan MK Nomor 184/PUU-XXII/2024

Eko Prasetyo

Universitas Islam Indonesia, Indonesia dan email: eko.prasetyo@uii.ac.id

Abstract: *The working relationship between the state and civil servants (ASN) requires legal certainty and fair treatment in the fulfillment of employment rights, including the right to a salary. However, in the practice of government administration, personnel management policies do not always align with these principles. One issue that reflects the gap between administrative policy and the protection of employment rights arises in Constitutional Court Decision Number 184/PUU-XXII/2024 relating to the policy of suspending the payment of domestic basic salaries for Ministry of Foreign Affairs employees assigned to Indonesian diplomatic missions abroad prior to 2013. This article aims to analyze the policy of restricting salary payments from the perspective of personnel law, examine the Constitutional Court's legal considerations in the case, and assess its implications for state personnel policy. This study uses a normative legal research method with a legislative approach, a conceptual approach, and a case approach. Data was obtained through a literature study of legislation, Constitutional Court decisions, and relevant scientific literature. The results of the study show that the Constitutional Court considers civil servant salaries to be part of the state financial management system, which remains subject to the provisions on the expiration of collection rights as stipulated in the State Treasury Law. The Court also emphasized that differences in treatment arising from changes in administrative policy do not necessarily constitute constitutional discrimination as long as they are based on rational grounds. This ruling also legitimizes prospective civil service policy reforms and affirms the limits of the government's administrative discretion in managing the civil service rights of ASN.*

Keyword: Civil Servant, Policy Discrimination, Expiration of State Debt

Abstrak: Hubungan kerja antara negara dan aparatur sipil negara (ASN) menuntut adanya jaminan kepastian hukum serta perlakuan yang adil dalam pemenuhan hak-hak kepegawaian, termasuk hak atas gaji. Namun dalam praktiknya, kebijakan pengelolaan kepegawaian tidak selalu berjalan sejalan dengan prinsip tersebut. Salah satu persoalan yang mencerminkan kesenjangan antara kebijakan administratif dan perlindungan hak kepegawaian muncul dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 184/PUU-XXII/2024 yang berkaitan dengan kebijakan penghentian pembayaran gaji pokok dalam negeri bagi pegawai Kementerian Luar Negeri yang ditugaskan di perwakilan Republik Indonesia di luar negeri sebelum tahun 2013. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan pembatasan pembayaran gaji, menelaah pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam perkara tersebut, serta mengkaji implikasinya terhadap kebijakan kepegawaian negara. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Data diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, serta literatur ilmiah yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi menilai gaji ASN sebagai bagian dari sistem pengelolaan keuangan negara yang tetap tunduk pada ketentuan kedaluwarsa hak tagih sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Mahkamah juga menegaskan bahwa perbedaan perlakuan yang timbul dari perubahan kebijakan administratif tidak serta-merta merupakan diskriminasi konstitusional sepanjang didasarkan pada alasan yang rasional. Putusan ini sekaligus memberikan legitimasi terhadap reformasi kebijakan kepegawaian yang bersifat prospektif serta menegaskan batas diskresi administratif pemerintah dalam pengelolaan hak kepegawaian ASN.

Kata Kunci: Aparatur Sipil Negara, Diskriminasi Kebijakan, Kedaluwarsa Utang Negara



Pendahuluan

Hubungan kerja antara negara dan aparatur sipil negara (ASN) pada dasarnya dibangun di atas prinsip kepastian hukum dan kesetaraan perlakuan. Negara sebagai pemberi kerja memiliki kewajiban untuk menjamin pemenuhan hak-hak kepegawaian, termasuk hak atas gaji sebagai imbalan atas pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai negara.¹ Dalam sistem hukum Indonesia, hak atas gaji ASN tidak hanya dipahami sebagai konsekuensi administratif dari hubungan kerja, tetapi juga sebagai bagian dari perlindungan konstitusional terhadap hak ekonomi warga negara dalam hubungan kerja dengan negara.² Prinsip tersebut tercermin dalam jaminan konstitusional mengenai perlakuan yang sama di hadapan hukum dan hak untuk memperoleh imbalan yang layak dalam hubungan kerja.

Namun dalam praktik administrasi pemerintahan, kebijakan pengelolaan kepegawaian tidak selalu berjalan selaras dengan prinsip tersebut. Salah satu contoh yang memperlihatkan kesenjangan antara kebijakan administratif dan perlindungan hak kepegawaian muncul dalam perkara yang diputus oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 184/PUU-XXII/2024. Perkara ini berangkat dari permohonan sejumlah pensiunan pegawai negeri sipil di Kementerian Luar Negeri yang mempersoalkan tidak dibayarkannya gaji pokok dalam negeri selama mereka menjalankan penugasan di perwakilan Republik Indonesia di luar negeri. Para pemohon menilai bahwa kebijakan tersebut tidak memiliki dasar hukum yang memadai dan menimbulkan perlakuan yang berbeda antara pegawai yang ditempatkan di luar negeri sebelum dan setelah tanggal 1 Januari 2013. Dalam praktiknya, pegawai yang ditugaskan setelah tanggal tersebut memperoleh pembayaran gaji pokok dalam negeri, sedangkan pegawai yang sebelumnya ditugaskan tidak memperoleh hak yang sama. Kondisi tersebut memunculkan persoalan serius mengenai kesetaraan perlakuan dalam sistem kepegawaian negara.

Persoalan tersebut menjadi semakin kompleks karena penolakan pembayaran gaji kepada para pemohon juga didasarkan pada ketentuan mengenai kedaluwarsa hak tagih terhadap utang negara sebagaimana diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UU Perbendaharaan Negara). Artinya, sengketa ini tidak hanya berkaitan dengan persoalan administratif kepegawaian, tetapi juga melibatkan interaksi antara rezim hukum kepegawaian dan rezim hukum keuangan negara. Dalam konteks tersebut, muncul pertanyaan

¹Pasal 21 Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

²Elma Rachma Maulina dan Nynda Fatmawati Octarina, "Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kecelakaan Kerja Bagi Pegawai Negeri Sipil Sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara," *Perspektif* 27, no. 3 (September 2022): 168-79, <https://doi.org/10.30742/perspektif.v27i3.838>.

mengenai apakah kebijakan pembatasan pembayaran gaji berdasarkan *cut-off date* dapat dibenarkan dalam perspektif prinsip kesetaraan dalam hukum kepegawaian, serta bagaimana Mahkamah Konstitusi menilai hubungan antara kebijakan administratif tersebut dengan perlindungan hak kepegawaian ASN.

Berangkat dari kondisi tersebut, penelitian ini berupaya mengkaji Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 184/PUU-XXII/2024 dengan mengacu pada tiga rumusan masalah, yakni: (i) bagaimana kebijakan pembatasan pembayaran gaji pokok dalam negeri bagi pegawai negeri sipil Kementerian Luar Negeri yang ditugaskan di perwakilan RI di luar negeri sebelum dan setelah 1 Januari 2013 ditinjau dari perspektif hukum kepegawaian? (ii) bagaimana pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 184/PUU-XXII/2024 dalam menilai hubungan antara kebijakan tersebut dengan prinsip kesetaraan dan perlindungan hak kepegawaian ASN? dan (iii) apa implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 184/PUU-XXII/2024 terhadap praktik kebijakan kepegawaian negara, khususnya terkait batas diskresi administratif dalam pengelolaan hak-hak kepegawaian?

Dalam beberapa tahun terakhir, kajian mengenai hukum kepegawaian, khususnya tentang perlindungan hak kepegawaian aparatur sipil negara (ASN) telah berkembang cukup luas. Salah satu kajian terbaru mengenai perlindungan hak pegawai negeri dilakukan oleh Subaida Paus Paus yang menegaskan bahwa perlindungan hukum terhadap pegawai negeri merupakan bagian integral dari sistem manajemen aparatur sipil negara yang bertujuan menjamin kepastian hukum dan kesejahteraan pegawai. Penelitian tersebut juga menunjukkan bahwa perlindungan terhadap hak kepegawaian tidak hanya berkaitan dengan aspek administratif, tetapi juga menyangkut jaminan konstitusional atas perlakuan yang adil dalam hubungan kerja dengan negara.³ Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa setiap kebijakan kepegawaian tidak menimbulkan perlakuan yang diskriminatif terhadap pegawai yang berada dalam kondisi hukum yang sama.

Kajian lain yang relevan dilakukan oleh Hamada mengenai kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam sistem aparatur sipil negara. Penelitian tersebut menyoroti perbedaan status antara PNS dan PPPK serta implikasinya terhadap perlindungan hak-hak kepegawaian.⁴ Penelitian ini menunjukkan

³Subaida Paus Paus, Dwi Pratiwi Markus, dan Anggun Kirana, "Perlindungan Hukum terhadap Hak Pegawai Negeri Sipil dalam Sistem Kepegawaian Indonesia," *Media of Law and Sharia*, advance online publication, 2025, <https://doi.org/10.18196/MLS.V6I2.354>.

⁴N. Hamada, "Kedudukan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu Dalam Sistem Kepegawaian," *Jurnal Kolaboratif Sains*, 2025.

bahwa meskipun PPPK dan PNS sama-sama merupakan bagian dari ASN, masih terdapat perbedaan perlakuan dalam berbagai aspek kepegawaian, termasuk dalam hal jaminan karier dan kesejahteraan. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa sistem kepegawaian negara masih menghadapi tantangan dalam mewujudkan prinsip kesetaraan perlakuan bagi aparatur negara.

Penelitian mengenai pemenuhan hak kepegawaian juga dilakukan oleh Budi Susanto dalam kajiannya tentang pemenuhan hak hukum bagi tenaga non-PNS yang bekerja dalam instansi pemerintah. Penelitian ini menunjukkan bahwa dalam praktik birokrasi, terdapat berbagai kebijakan administratif yang sering kali menghasilkan perlakuan yang tidak setara antara kelompok pegawai yang memiliki status hukum berbeda.⁵ Hasil penelitian tersebut menegaskan pentingnya penguatan kerangka hukum kepegawaian agar setiap pegawai yang menjalankan fungsi pemerintahan memperoleh perlindungan yang memadai terhadap hak-hak kepegawaiannya.

Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Parkher dan Radjab mengenai pengaturan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja juga menyoroti pentingnya konsistensi antara kebijakan administratif dengan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.⁶ Penelitian tersebut menekankan bahwa kebijakan internal instansi pemerintah sering kali menjadi sumber munculnya ketidakpastian hukum dalam pengelolaan pegawai, terutama apabila kebijakan tersebut tidak didasarkan pada kerangka hukum yang jelas. Oleh karena itu, diperlukan pengawasan yang lebih kuat terhadap kebijakan administratif yang berkaitan dengan hak kepegawaian.

Dalam perspektif yang lebih luas, kajian mengenai perlindungan hukum bagi aparatur negara juga telah dibahas dalam penelitian yang dilakukan oleh NA Harahap mengenai perlindungan hukum bagi aparatur negara dalam menjalankan tugas pemerintahan.⁷ Penelitian tersebut menegaskan bahwa perlindungan hukum bagi aparatur negara merupakan bagian dari prinsip negara hukum yang menuntut adanya keseimbangan antara kewajiban pegawai dalam menjalankan tugas negara dengan perlindungan terhadap hak-hak mereka sebagai warga negara.

⁵Budi Susanto dan Krishna Djaya Darumurti, *Pemenuhan Hak Hukum Kepegawaian bagi Non PNS Yang Bekerja di Lingkungan Pemerintahan Daerah*, 2022, V ol.5.No.2.P151 170. <https://doi.org/10.24246/Alethea>.

⁶Jevon Adijenda Adijenda Parkher dan Dasril Radjab, "Pengaturan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja dalam Sistem Kepegawaian Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan," *The Journal Of Constitutional Law*, advance online publication, 2021, <https://doi.org/10.22437/LIMBAGO.V1I3.14346>.

⁷NA Harahap, "Perlindungan Hukum Bagi Aparatur Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ...," *Jurnal Yuridis*, 2016.

Sejumlah penelitian lain juga menyoroti perlindungan hak kepegawaian dalam konteks profesi tertentu dalam birokrasi. Misalnya penelitian mengenai perlindungan hak-hak guru dengan status PPPK yang dilakukan oleh Safitri dan S. Sonhaji menunjukkan bahwa implementasi kebijakan kepegawaian sering kali menimbulkan perbedaan perlakuan antara kelompok pegawai yang menjalankan fungsi yang sama.⁸ Penelitian tersebut menunjukkan bahwa ketidaksamaan perlakuan dalam kebijakan kepegawaian dapat menimbulkan persoalan keadilan dalam sistem birokrasi serta mempengaruhi profesionalitas aparatur negara.

Berdasarkan berbagai penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa literatur mengenai hukum kepegawaian di Indonesia umumnya berfokus pada tiga isu utama, yaitu perlindungan hukum terhadap aparatur negara, pengaturan status kepegawaian dalam sistem ASN, serta hubungan antara kebijakan administratif dan pemenuhan hak-hak kepegawaian. Meskipun demikian, sebagian besar penelitian tersebut masih menitikberatkan pada aspek pengaturan status kepegawaian atau perlindungan hukum secara umum, sementara kajian yang secara khusus mengkaji hubungan antara kebijakan administratif dalam manajemen ASN dengan prinsip kesetaraan dalam pemberian hak kepegawaian masih relatif terbatas.

Selain itu, penelitian terdahulu juga belum banyak mengkaji persoalan kesetaraan perlakuan dalam kebijakan kepegawaian melalui pendekatan analisis putusan pengadilan, khususnya putusan Mahkamah Konstitusi. Padahal, putusan pengadilan konstitusi memiliki peran penting dalam menafsirkan hubungan antara hak-hak kepegawaian ASN dengan prinsip-prinsip konstitusional, seperti kepastian hukum dan kesetaraan di hadapan hukum.

Oleh karena itu, penelitian ini berupaya mengisi kekosongan literatur tersebut dengan mengkaji kebijakan pembatasan pembayaran gaji ASN dalam penugasan luar negeri melalui analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 184/PUU-XXII/2024. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang lebih menitikberatkan pada aspek status kepegawaian atau perlindungan hukum secara umum, penelitian ini secara khusus menyoroti hubungan antara kebijakan administratif dalam pengelolaan hak kepegawaian ASN dengan prinsip kesetaraan dalam hukum administrasi negara. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baru dalam pengembangan kajian hukum kepegawaian, khususnya dalam memahami batas-batas kewenangan administratif pemerintah dalam mengatur hak-hak aparatur sipil negara.

⁸RIP Safitri dan S. Sonhaji, "Jaminan Perlindungan Hukum Hak-Hak Guru Dengan Status Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Honorer)," *Administrative Law and Governance ...*, 2022.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*) yang berfokus pada analisis norma hukum, putusan pengadilan, serta konsep-konsep hukum yang relevan dengan persoalan yang dikaji. Penelitian hukum normatif dipilih karena objek utama penelitian ini adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 184/PUU-XXII/2024 beserta norma hukum yang menjadi dasar pertimbangannya. Dalam penelitian ini juga digunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), serta pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah norma-norma hukum yang mengatur hak kepegawaian ASN dan pengelolaan keuangan negara. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep kesetaraan, diskriminasi kebijakan, serta batas diskresi administratif dalam hukum administrasi negara. Sementara itu, pendekatan kasus digunakan untuk mengkaji secara mendalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 184/PUU-XXII/2024 sebagai objek utama penelitian. Pendekatan-pendekatan ini memungkinkan penulis untuk menelaah secara sistematis hubungan antara norma konstitusi, peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian, serta praktik kebijakan administratif yang menjadi latar belakang perkara.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*documentary study*). Data yang dikumpulkan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 184/PUU-XXII/2024, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU Perbendaharaan Negara, serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sistem kepegawaian negara. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal ilmiah, dan hasil penelitian yang membahas hukum administrasi negara, hukum kepegawaian, serta prinsip kesetaraan dalam kebijakan publik. Sementara itu, bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, serta sumber referensi lain yang digunakan untuk memperjelas konsep-konsep hukum yang digunakan dalam penelitian.

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode analisis yuridis-normatif. Proses analisis dilakukan melalui beberapa tahap. Pertama, mengidentifikasi norma hukum yang menjadi dasar pengujian dalam perkara yang dianalisis. Kedua, menelaah pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusan yang menjadi objek penelitian. Ketiga, menganalisis hubungan antara kebijakan administratif yang menjadi latar belakang perkara dengan prinsip kesetaraan dalam hukum

kepegawaian. Keempat, mengevaluasi implikasi putusan tersebut terhadap praktik pengelolaan kepegawaian negara di Indonesia. Analisis dilakukan dengan menggunakan teknik interpretasi hukum, baik melalui pendekatan sistematis, konseptual, maupun teleologis, guna memperoleh pemahaman yang komprehensif terhadap persoalan yang dikaji.

Pembahasan

Kebijakan Pembatasan Pembayaran Gaji ASN dalam Penugasan Luar Negeri

Perkara ini diajukan oleh sejumlah pensiunan pegawai negeri sipil (PNS) yang pernah bekerja di Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. Para pemohon merupakan pegawai yang selama masa dinas beberapa kali ditugaskan di berbagai perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, seperti kedutaan besar, perutusan tetap, maupun konsulat jenderal. Penugasan tersebut berlangsung dalam kurun waktu yang panjang, bahkan beberapa pemohon telah menjalankan penugasan luar negeri selama puluhan tahun sebelum akhirnya pensiun dari status PNS.

Selama masa penugasan tersebut, para pemohon menjalankan fungsi diplomatik dan administratif negara di berbagai negara seperti Jepang, Bangladesh, Pakistan, Amerika Serikat, Korea Selatan, Swiss, Australia, Rusia, Malaysia, dan sejumlah negara lainnya. Masa penugasan yang dijalani para pemohon bervariasi, dengan beberapa di antaranya bertugas lebih dari sepuluh tahun secara kumulatif di berbagai perwakilan luar negeri. Meskipun menjalankan tugas negara di luar negeri, para pemohon tetap berstatus sebagai aparatur sipil negara yang tunduk pada sistem kepegawaian nasional. Oleh karena itu, para pemohon beranggapan bahwa hak-hak kepegawaian yang melekat pada status PNS, termasuk hak atas gaji pokok dalam negeri, tetap seharusnya diberikan selama masa penugasan tersebut.

Akar permasalahan dalam perkara ini berawal dari kebijakan administratif yang diterapkan oleh Kementerian Luar Negeri sejak awal tahun 1950-an. Pada saat itu, Sekretaris Jenderal Kementerian Luar Negeri mengeluarkan Surat Edaran Nomor 015690 tanggal 16 Oktober 1950 (selanjutnya disebut Surat Edaran Kemlu tahun 1950) yang mengatur sistem penghasilan bagi pegawai kementerian yang ditugaskan di luar negeri.⁹ Pada pokoknya, dalam surat edaran *a quo* dinyatakan bahwa selama pegawai menerima tunjangan kediaman dan

⁹Sri Pujiarti, "Pengakuan Pensiunan PNS Kemlu Tak Terima Gaji Pokok Selama Bertugas di Luar Negeri," *Pengakuan Pensiunan PNS Kemlu Tak Terima Gaji Pokok Selama Bertugas di Luar Negeri*, t.t., diakses 8 Maret 2026, <https://www.mkri.id/berita/-23340>.

tunjangan lain selama penugasan luar negeri, gaji yang seharusnya diterima di Indonesia tidak diberikan, dengan alasan bahwa gaji tersebut dianggap telah termasuk dalam tunjangan yang dibayarkan kepada pegawai selama berada di luar negeri.

Pada awalnya, kebijakan tersebut diberlakukan dengan pertimbangan kondisi ekonomi negara pada masa awal kemerdekaan, khususnya keterbatasan cadangan devisa (*deviezen*) yang dimiliki pemerintah.¹⁰ Oleh karena itu, pemerintah saat itu memandang perlu untuk mengatur sistem penghasilan pegawai luar negeri dengan cara menggabungkan komponen gaji dan tunjangan dalam bentuk tunjangan penugasan luar negeri. Selain itu, surat edaran *a quo* pada dasarnya dimaksudkan sebagai kebijakan sementara sambil menunggu adanya pengaturan yang lebih definitif mengenai sistem penggajian pegawai negeri yang bertugas di luar negeri.

Perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa sistem penggajian pegawai negeri mengalami perubahan signifikan. Pada tahun 1961 pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 200 Tahun 1961 tentang Gaji Pegawai Negeri Sipil, yang secara tegas memisahkan antara gaji pokok dan berbagai jenis tunjangan pegawai negeri.¹¹ Peraturan tersebut kemudian diikuti dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan Pokok Kepegawaian¹², yang juga mengatur secara sistematis mengenai hak-hak pegawai negeri, termasuk hak atas gaji pokok dan berbagai bentuk tunjangan.

Kehadiran peraturan-peraturan tersebut pada dasarnya menunjukkan bahwa negara telah memiliki kerangka hukum yang lebih jelas mengenai sistem penggajian pegawai negeri. Dalam sistem tersebut, khususnya Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun

¹⁰Berdasarkan keterangan pemerintah dalam persidangan Mahkamah Konstitusi, tidak disebutkan angka nominal pasti mengenai jumlah cadangan devisa yang dimiliki Indonesia pada saat diterbitkannya Surat Edaran Nomor 015690 Tanggal 16 Oktober 1950. Pemerintah hanya memberikan gambaran kualitatif dan data anggaran makro sebagai berikut: pertama, alasan utama dan paling mendesak di balik penerbitan Surat Edaran Kemlu tahun 1950 adalah kondisi "sangat terbatasnya persediaan deviezen" (devisa); kedua, Pemerintah menggambarkan devisa pada masa awal kemerdekaan tersebut sebagai sumber daya yang sangat langka dan vital, yang mencerminkan persoalan struktural ekonomi pasca-kolonial; dan ketiga, berdasarkan Nota Keuangan Tahun 1950, Indonesia mengalami defisit sebesar Rp3.676.727.600,00 (Penerimaan: Rp2.179.408.000,00; Belanja: Rp7.649.135.600,00). Karena keterbatasan devisa tersebut, Surat Edaran Kemlu tahun 1950 diberlakukan sebagai instrumen kebijakan fiskal darurat untuk melakukan penghematan dan kontrol ketat terhadap pengeluaran perwakilan RI di luar negeri yang menggunakan valuta asing.

¹¹Lihat Bagian B. tentang Gaji Pokok dan bagian C. tentang Penghasilan-Penghasilan Resmi Lainnya, Peraturan Pemerintah No. 200 Tahun 1961 tentang Gaji Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia.

¹²Lihat Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang No. 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian.

1961 tentang Ketentuan Pokok Kepegawaian disebutkan bahwa gaji pokok dan tunjangan dipandang sebagai dua komponen yang berbeda dalam struktur penghasilan pegawai negeri. Berikut adalah isi pasalnya:

“Setiap pegawai Negeri berhak mendapat penghasilan yang terdiri atas gaji pokok menurut golongan-golongan gaji yang ditentukan berbanding dengan luas tanggung jawab dan martabat jabatan yang bersangkutan dan ditambah dengan tunjangan-tunjangan sehingga penghasilan seluruhnya sesuai dengan tingkat kehidupan pegawai beserta keluarganya dalam masyarakat Indonesia. Ketentuanketentuan mengenai hal ini diatur dengan peraturan Pemerintah.”

Namun demikian, meskipun kerangka hukum nasional telah berubah, kebijakan administratif yang berasal dari Surat Edaran Kemlu tahun 1950 tetap diterapkan. Akibatnya, pegawai Kementerian Luar Negeri yang ditugaskan di luar negeri tetap tidak menerima gaji pokok dalam negeri selama menjalankan penugasan luar negeri.

Kebijakan penghentian pembayaran gaji pokok tersebut berlangsung selama beberapa dekade. Para pegawai Kementerian Luar Negeri yang ditempatkan di perwakilan RI di luar negeri hanya menerima berbagai tunjangan penugasan luar negeri tanpa memperoleh gaji pokok dalam negeri yang secara normatif melekat pada status mereka sebagai PNS. Kebijakan tersebut diterapkan secara konsisten kepada seluruh pegawai kementerian yang menjalankan penugasan luar negeri sejak awal diberlakukannya surat edaran tersebut hingga bertahun-tahun setelahnya. Dalam kurun waktu yang sangat panjang tersebut, para pegawai yang bertugas di luar negeri tidak memperoleh komponen gaji pokok sebagaimana pegawai yang bekerja di dalam negeri.

Untuk memahami persoalan hukum yang sesungguhnya dalam perkara ini, perlu terlebih dahulu ditelaah kedudukan yuridis Surat Edaran Kemlu tahun 1950 dalam sistem hukum administrasi negara Indonesia. SE Kemlu tahun 1950 diterbitkan oleh Sekretaris Jenderal Kementerian Luar Negeri, yakni pejabat administratif yang tidak memiliki kewenangan legislasi formal.¹³ Instrumen hukum yang lahir

¹³Legislasi formal adalah proses pembuatan peraturan negara, khususnya undang-undang, yang dilakukan melalui tata cara resmi dan disahkan oleh lembaga yang berwenang. Bentuk lain dari legislasi yakni legislasi semu atau dikenal juga sebagai *pseudo law* atau *beleidsregel s*, yaitu kebijakan atau aturan yang dibuat oleh organ pemerintahan untuk menjalankan tugas umum, meskipun tidak memiliki dasar undang-undang yang memberikan kewenangan secara tegas. Aturan ini lahir dari asas diskresi (*freies ermessen*) untuk mengisi kekosongan hukum dalam keadaan mendesak. Lihat Rosmery Elsy, *Modul Mata Kuliah Legislasi* (Jatinagor: Fakultas Hukum Tata Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri, 2019), <http://eprints2.ipdn.ac.id/id/eprint/585/1/LEGISLASI%20Lengkap%20Cover.pdf>.

dari kewenangan pejabat administratif semacam ini, dalam doktrin hukum administrasi negara, digolongkan sebagai *beleidsregel* atau peraturan kebijakan, yakni aturan yang timbul dari pelaksanaan kewenangan diskresi (*freies Ermessen*) dalam rangka mengatur penyelenggaraan tugas administrasi internal. Berbeda dari peraturan perundang-undangan (*wetgeving*) yang lahir dari kewenangan legislasi dan mengikat umum, *beleidsregel* hanya mengikat ke dalam lingkungan birokrasi yang berada di bawah pembuat kebijakan dan tidak memiliki kekuatan hukum yang setara dengan undang-undang. Legitimasi *beleidsregel* bersifat derivatif, dalam pengertian bahwa ia hanya sah berlaku selama memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh hukum administrasi.

Keberlakuan suatu *beleidsregel* mensyaratkan terpenuhinya dua kondisi secara kumulatif. Pertama, substansi *beleidsregel* tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan hanya ditujukan untuk kepentingan umum.¹⁴ Kedua, kondisi faktual yang menjadi landasan (*feitelijke grondslag*) diterbitkannya kebijakan tersebut harus masih ada.¹⁵ Apabila salah satu dari kedua syarat ini gugur, maka *beleidsregel* tersebut kehilangan legitimasinya karena dasar hukum dan dasar faktual yang menopangnya telah runtuh. Dalam konteks perkara ini, SE Kemlu tahun 1950 berhadapan dengan perkembangan normatif dan faktual yang terjadi sepanjang dekade 1960-an, yang perlu ditelaah lebih lanjut untuk menilai apakah kedua syarat keberlakuan di atas masih terpenuhi setelah terbitnya UU No. 18 Tahun 1961.

Ditinjau dari syarat pertama, SE Kemlu tahun 1950 membangun premis bahwa gaji pokok dan tunjangan penugasan luar negeri bersifat fungibel, yakni tunjangan yang diterima pegawai selama bertugas di luar negeri dianggap telah mencakup komponen gaji pokok, sehingga gaji pokok dalam negeri tidak perlu lagi dibayarkan secara terpisah. Premis ini secara langsung bertentangan dengan Pasal 13 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1961, yang menetapkan bahwa setiap pegawai negeri berhak mendapat penghasilan yang terdiri atas gaji pokok "ditambah dengan tunjangan-tunjangan." Penggunaan kata "ditambah" dalam rumusan tersebut mencerminkan konstruksi hukum yang menempatkan gaji pokok dan tunjangan sebagai dua komponen penghasilan yang bersifat kumulatif dan independen, bukan alternatif yang saling menggantikan. Artinya, logika substitusi yang menjadi inti

¹⁴Sjahan Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara* (Bandung: Alumni, 1985).

¹⁵Peraturan kebijakan yang lahir dari kondisi faktual tertentu kehilangan dasar legitimasinya ketika kondisi tersebut tidak lagi ada, suatu prinsip yang secara implisit terkandung dalam gagasan bahwa *beleidsregel* hanya sah sepanjang mengisi kekosongan hukum dan tidak melampaui diskresi yang diberikan. Lihat Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1997).

SE Kemlu tahun 1950 bertentangan secara substantif dengan norma undang-undang yang lebih tinggi. Berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori*, konflik antara *beleidsregel* dan undang-undang diselesaikan dengan mengutamakan norma yang lebih tinggi, sehingga SE Kemlu tahun 1950 seharusnya kehilangan kekuatan keberlakuannya sepanjang bertentangan dengan Pasal 13 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1961.

Syarat kedua keberlakuan *beleidsregel* pun tidak terpenuhi. SE Kemlu tahun 1950 lahir dari kondisi darurat fiskal awal kemerdekaan, yakni keterbatasan cadangan devisa yang memaksa pemerintah membatasi pengeluaran valuta asing untuk perwakilan RI di luar negeri. Kebijakan tersebut secara eksplisit dimaksudkan sebagai langkah sementara sambil menunggu pengaturan yang lebih definitif. Diterbitkannya PP No. 200 Tahun 1961 tentang Gaji Pegawai Negeri Sipil dan UU No. 18 Tahun 1961 justru merupakan bukti bahwa negara telah mampu membangun sistem penggajian yang terstruktur dan berlaku umum, yang menandakan berakhirnya kondisi darurat yang semula menjadi ratio legis SE Kemlu tahun 1950. Dalam doktrin HAN, kondisi ini dikenal sebagai *wegvallen van de grondslag* — gugurnya landasan — yang secara otomatis mengakhiri validitas suatu *beleidsregel* meski tidak ada tindakan pencabutan formal dari pejabat yang berwenang. Kehadiran dua instrumen normatif tahun 1961 tersebut bukan sekadar perkembangan legislatif biasa, melainkan penanda bahwa *beleidsregel* darurat yang menjadi akar kebijakan penghentian gaji pokok itu telah kehilangan seluruh landasannya.

Berdasarkan dua jalur argumentasi di atas, pemberlanjutan SE Kemlu tahun 1950 setelah berlakunya UU No. 18 Tahun 1961 tidak dapat dikualifikasi sebagai pelaksanaan diskresi administratif yang sah. Kewenangan diskresi (*beleidsvrijheid*) hanya dapat digunakan untuk mengisi kekosongan hukum serta mengatur hal-hal yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan. Setelah UU No. 18 Tahun 1961 secara tegas mengatur hak pegawai negeri atas gaji pokok sebagai komponen yang berdiri sendiri dan tidak dapat digantikan oleh tunjangan, tidak ada lagi ruang kosong yang dapat diisi oleh kebijakan administratif internal kementerian. Kementerian Luar Negeri tidak memiliki kewenangan untuk mengesampingkan hak yang telah ditetapkan undang-undang melalui surat edaran yang diterbitkan oleh pejabat di bawah tingkat menteri. Dengan demikian, penghentian pembayaran gaji pokok yang diberlakukan atas dasar SE Kemlu tahun 1950 pasca tahun 1961 lebih tepat dikualifikasi sebagai tindakan administratif yang melampaui batas kewenangan (*ultra vires*). Persoalan yang dihadapi para pemohon dengan demikian bukan semata-mata persoalan kedaluwarsa hak tagih sebagaimana diatur dalam Pasal 40 UU Perbendaharaan Negara, melainkan mengandung dimensi yang lebih mendasar, yakni pelanggaran hak kepegawaian yang berlangsung tanpa dasar hukum yang sah sejak lebih dari enam

dekade sebelumnya.

Menariknya, perubahan signifikan baru terjadi pada tahun 2014 ketika Kementerian Luar Negeri mulai melakukan pembenahan terhadap sistem penggajian pegawai yang bertugas di luar negeri. Melalui surat Sekretaris Jenderal Kemlu Nomor R-05604/KEMLU/140702 tanggal 2 Juli 2014, pemerintah menyatakan bahwa pembayaran gaji pokok dalam negeri akan mulai diberikan kepada pegawai yang ditugaskan ke luar negeri mulai tanggal 1 Januari 2013. Kebijakan baru ini dimaksudkan sebagai bagian dari upaya reformasi internal kementerian untuk memperbaiki sistem pengelolaan keuangan pegawai. Kebijakan tersebut diberlakukan secara prospektif, yaitu hanya berlaku bagi pegawai yang berangkat menjalankan tugas luar negeri setelah tanggal tersebut. Akibatnya, muncul perbedaan perlakuan antara dua kelompok pegawai: pertama, pegawai yang ditugaskan setelah 1 Januari 2013 memperoleh gaji pokok dalam negeri; dan kedua, pegawai yang ditugaskan sebelum tanggal tersebut tidak memperoleh hak yang sama. Bahkan terdapat kasus di mana pegawai yang masih bertugas di luar negeri setelah tahun 2013 tetap tidak memperoleh gaji pokok karena mereka berangkat sebelum tanggal tersebut. Situasi ini menyebabkan ketimpangan perlakuan antara pegawai yang menjalankan tugas yang sama namun memperoleh hak keuangan yang berbeda.

Para pensiunan pegawai yang merasa dirugikan oleh kebijakan tersebut kemudian melakukan berbagai upaya untuk meminta penjelasan dan penyelesaian dari pemerintah. Mereka melakukan pendekatan kepada Kementerian Luar Negeri serta beberapa instansi pemerintah lainnya untuk mempertanyakan dasar hukum kebijakan tersebut dan meminta pembayaran gaji pokok yang belum mereka terima selama masa penugasan. Upaya tersebut juga sempat dibahas dalam forum koordinasi antara beberapa instansi pemerintah, termasuk Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan. Dalam forum tersebut bahkan sempat dibahas kemungkinan penyelesaian melalui pembentukan regulasi baru atau kebijakan khusus pemerintah. Namun upaya tersebut tidak menghasilkan penyelesaian konkret bagi para pemohon. Para pemohon kemudian mengirimkan surat somasi kepada Kementerian Luar Negeri untuk menuntut pembayaran gaji pokok yang belum diberikan. Namun pemerintah menolak tuntutan tersebut dengan alasan bahwa hak tagih atas pembayaran tersebut telah kedaluwarsa sesuai ketentuan hukum keuangan negara.

Penolakan pemerintah didasarkan pada ketentuan mengenai kedaluwarsa hak tagih terhadap utang negara yang diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa hak tagih atas utang negara menjadi kedaluwarsa setelah lima tahun sejak utang tersebut jatuh tempo. Berdasarkan

ketentuan tersebut, pemerintah berpendapat bahwa tuntutan pembayaran gaji pokok yang diajukan oleh para pemohon tidak dapat dipenuhi karena telah melewati batas waktu yang ditentukan oleh undang-undang. Namun para pemohon berpendapat bahwa gaji pokok ASN merupakan hak kepegawaian yang bersifat fundamental dan tidak seharusnya diperlakukan sebagai utang negara biasa yang dapat kedaluwarsa. Oleh karena itu, mereka mengajukan permohonan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi untuk menilai konstitusionalitas ketentuan tersebut dalam kaitannya dengan hak kepegawaian ASN.

Dengan demikian, inti sengketa dalam perkara ini lebih dari sekedar persoalan pembayaran gaji pegawai, tetapi juga menyangkut tiga isu hukum utama, yakni legalitas kebijakan administratif yang menghentikan pembayaran gaji pokok bagi PNS Kemlu yang bertugas di luar negeri; perbedaan perlakuan antara pegawai sebelum dan setelah tahun 2013 dalam sistem penggajian; dan penerapan konsep kedaluwarsa utang negara terhadap hak kepegawaian ASN. Ketiga persoalan tersebut kemudian menjadi dasar bagi para pemohon untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi.

Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 184/PUU-XXII/2024

Dalam Putusan Nomor 184/PUU-XXII/2024, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu menilai sejumlah aspek prosedural sebelum memasuki pokok permohonan yang diajukan para pemohon. Struktur pertimbangan hukum Mahkamah mengikuti pola yang lazim dalam perkara pengujian undang-undang, yakni dimulai dengan penilaian mengenai kewenangan Mahkamah, kedudukan hukum para pemohon, serta pokok persoalan konstitusional yang dimohonkan pengujiannya.¹⁶ Setelah itu, Mahkamah menilai secara substantif hubungan antara norma yang diuji dengan dalil kerugian konstitusional yang diajukan para pemohon.

Mahkamah terlebih dahulu menegaskan kewenangannya untuk mengadili perkara *a quo*. Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kewenangan tersebut juga ditegaskan kembali dalam Undang-Undang tentang Mahkamah

¹⁶Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Pengujian Undang-Undang.

Konstitusi¹⁷ dan Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman¹⁸ yang memberikan mandat kepada Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pengujian undang-undang secara final dan mengikat. Karena permohonan para pemohon dalam perkara ini secara langsung mempersoalkan konstitusionalitas Pasal 40 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara terhadap ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945¹⁹, Mahkamah berpendapat bahwa perkara tersebut berada dalam ruang lingkup kewenangan konstitusionalnya untuk menguji norma undang-undang. Pada kesimpulannya, Mahkamah menyatakan dirinya berwenang untuk memeriksa dan memutus permohonan yang diajukan oleh para pemohon.

Setelah menegaskan kewenangannya, Mahkamah kemudian menilai kedudukan hukum (*legal standing*) para pemohon. Dalam menilai aspek ini, Mahkamah merujuk pada ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang mengatur bahwa pihak yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang. Selain itu, Mahkamah juga menggunakan parameter yang telah dirumuskan dalam putusan-putusan sebelumnya mengenai syarat adanya kerugian konstitusional. Menurut doktrin yang telah dibangun dalam praktik Mahkamah, suatu pihak dapat dianggap memiliki kedudukan hukum apabila memenuhi beberapa kriteria, antara lain adanya hak konstitusional yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar, adanya kerugian yang bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya potensial, adanya hubungan sebab akibat antara kerugian tersebut dengan berlakunya norma undang-undang yang diuji, serta adanya kemungkinan bahwa kerugian tersebut dapat dihindari apabila permohonan dikabulkan oleh Mahkamah.²⁰

Mahkamah menilai bahwa para pemohon merupakan warga negara Indonesia yang sebelumnya berstatus sebagai pegawai negeri

¹⁷Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

¹⁸Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

¹⁹Pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjadi batu uji antara lain: (i) Pasal 1 ayat (3) mengenai prinsip Indonesia sebagai negara hukum; (ii) Pasal 28D ayat (1) mengenai hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum; (iii) Pasal 28D ayat (2) mengenai hak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja; (iv) Pasal 28I ayat (4) mengenai tanggung jawab negara (terutama pemerintah) dalam perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia; dan (v) Pasal 28I ayat (5) mengenai jaminan pelaksanaan hak asasi manusia yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan untuk menegakkan prinsip negara hukum yang demokratis.

²⁰Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 11/PUU-V/2007.

sipil di lingkungan Kementerian Luar Negeri. Selama masa pengabdian, para pemohon beberapa kali menjalankan penugasan di berbagai perwakilan Republik Indonesia di luar negeri. Dalam masa penugasan tersebut, para pemohon tidak memperoleh gaji pokok dalam negeri sebagaimana yang mereka anggap sebagai hak kepegawaian yang melekat pada status mereka sebagai pegawai negeri. Ketika para pemohon kemudian menuntut pembayaran hak tersebut setelah mereka pensiun, pemerintah menolak tuntutan tersebut dengan alasan bahwa hak tagih atas pembayaran tersebut telah kedaluwarsa berdasarkan ketentuan Pasal 40 Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Para pemohon kemudian beranggapan bahwa penerapan ketentuan kedaluwarsa tersebut telah merugikan hak konstitusional mereka, khususnya hak atas kepastian hukum yang adil dan hak untuk memperoleh perlakuan yang layak dalam hubungan kerja. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa para pemohon memiliki hubungan langsung dengan norma undang-undang yang diuji serta memiliki potensi kerugian konstitusional akibat berlakunya norma tersebut. Oleh karena itu, Mahkamah menyimpulkan bahwa para pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang dalam perkara ini.

Setelah memastikan kewenangan dan kedudukan hukum para pemohon, Mahkamah kemudian memasuki pokok permohonan. Dalam pokok perkara, Mahkamah pada dasarnya menilai apakah ketentuan mengenai kedaluwarsa hak tagih terhadap negara sebagaimana diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang Perbendaharaan Negara dapat diberlakukan terhadap tuntutan pembayaran gaji pokok pegawai negeri sipil yang tidak pernah dibayarkan selama masa penugasan luar negeri. Untuk menjawab persoalan ini, Mahkamah membangun pertimbangan hukum melalui beberapa lapisan argumentasi yang terdiri atas: (i) karakter hukum hak kepegawaian; (ii) hubungan antara hak tersebut dengan sistem keuangan negara; serta (iii) relevansi prinsip konstitusional mengenai kepastian hukum dan perlindungan hak asasi manusia.

Mahkamah terlebih dahulu menelaah karakter hukum dari gaji pegawai negeri sipil dalam sistem hukum kepegawaian Indonesia. Menurut Mahkamah, gaji merupakan salah satu bentuk imbalan yang diberikan negara kepada aparatur sipil negara sebagai konsekuensi dari hubungan kerja publik antara negara dan pegawai negeri.²¹ Dalam kerangka tersebut, gaji tidak hanya dipandang sebagai kompensasi ekonomi, tetapi juga sebagai bagian dari sistem penghargaan negara terhadap pengabdian aparatur dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Namun demikian, Mahkamah juga menegaskan bahwa

²¹Putusan Mahkamah Konstitusi No. 184/PUU-XXII/2024, hlm. 197.

hak atas gaji tidak berdiri sendiri sebagai hak privat yang sepenuhnya terpisah dari sistem administrasi negara. Sebaliknya, hak tersebut merupakan bagian dari sistem pengelolaan keuangan negara yang harus dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, dan kepastian hukum dalam pengelolaan anggaran negara.

Dalam konteks tersebut, Mahkamah menilai bahwa Pasal 40 Undang-Undang Perbendaharaan Negara memiliki fungsi penting dalam menjaga tertib administrasi keuangan negara. Ketentuan tersebut menetapkan bahwa hak tagih terhadap utang atas beban negara menjadi kedaluwarsa setelah jangka waktu lima tahun sejak utang tersebut jatuh tempo, kecuali apabila undang-undang menentukan lain. Menurut Mahkamah, keberadaan norma kedaluwarsa tersebut merupakan instrumen hukum yang diperlukan untuk memastikan adanya kepastian dalam pengelolaan kewajiban keuangan negara. Tanpa adanya batas waktu penagihan, negara berpotensi menghadapi klaim keuangan yang tidak terbatas dalam jangka waktu yang sangat panjang, yang pada akhirnya dapat menimbulkan ketidakpastian dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran negara.²²

Mahkamah selanjutnya mempertimbangkan argumentasi para pemohon yang menyatakan bahwa gaji pegawai negeri sipil tidak seharusnya diperlakukan sebagai utang negara biasa yang dapat kedaluwarsa. Menurut para pemohon, gaji merupakan hak fundamental yang dijamin oleh konstitusi, sehingga penerapan norma kedaluwarsa terhadap tuntutan pembayaran gaji bertentangan dengan prinsip negara hukum serta hak atas kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945. Mahkamah tidak sepenuhnya menerima argumentasi tersebut. Menurut Mahkamah, meskipun gaji pegawai negeri merupakan hak yang melekat pada status kepegawaian, pemenuhannya tetap berada dan tunduk pada pengaturan hukum yang berlaku. Dengan demikian, tidak semua hak kepegawaian dapat secara otomatis diposisikan sebagai hak konstitusional yang tidak dapat dibatasi oleh mekanisme hukum administratif.

Lebih lanjut, Mahkamah juga menyoroti hubungan antara ketentuan kedaluwarsa dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara dengan prinsip kepastian hukum yang dijamin oleh konstitusi. Mahkamah berpendapat bahwa keberadaan norma kedaluwarsa justru merupakan bagian dari upaya negara untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan keuangan antara negara dan pihak lain. Selain itu, keberadaan batas waktu penagihan merupakan mekanisme yang lazim digunakan untuk memastikan bahwa kewajiban keuangan

²²Putusan Mahkamah Konstitusi No. 184/PUU-XXII/2024.

negara dapat dikelola secara tertib dan dapat dipertanggungjawabkan.

Mahkamah kemudian menilai apakah terdapat alasan konstitusional yang cukup untuk mengecualikan tuntutan pembayaran gaji pegawai negeri dari ketentuan kedaluwarsa tersebut. Dalam konteks ini, Mahkamah mengacu pada putusan-putusan sebelumnya yang pernah menguji Pasal 40 Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Dalam putusan terdahulu, Mahkamah pernah menyatakan bahwa ketentuan kedaluwarsa dalam pasal tersebut tidak berlaku terhadap hak tagih yang berkaitan dengan jaminan pensiun dan jaminan hari tua bagi pegawai negeri.²³ Pengecualian tersebut diberikan karena Mahkamah memandang bahwa jaminan pensiun dan jaminan hari tua memiliki karakter khusus sebagai bagian dari sistem jaminan sosial yang bertujuan melindungi kesejahteraan pegawai setelah mereka tidak lagi aktif bekerja.²⁴

Namun dalam perkara *a quo*, Mahkamah menilai bahwa karakter tuntutan yang diajukan para pemohon berbeda dengan perkara-perkara sebelumnya yang berkaitan dengan jaminan pensiun dan jaminan hari tua. Tuntutan yang diajukan para pemohon dalam perkara ini berkaitan dengan pembayaran gaji pokok yang seharusnya diterima selama masa penugasan di luar negeri, bukan dengan hak jaminan sosial setelah masa kerja berakhir. Oleh karena itu, Mahkamah tidak melihat adanya dasar konstitusional yang cukup kuat untuk memperluas pengecualian terhadap norma kedaluwarsa sebagaimana telah diberikan dalam putusan-putusan sebelumnya.²⁵

Selain itu, Mahkamah juga mempertimbangkan fakta bahwa persoalan yang dialami para pemohon pada dasarnya berakar pada kebijakan administratif yang diterapkan oleh Kementerian Luar Negeri terkait dengan sistem pembayaran gaji pegawai yang ditugaskan di luar negeri. Kebijakan tersebut didasarkan pada surat edaran internal kementerian yang sejak lama mengatur bahwa pegawai yang menerima tunjangan kediaman dan tunjangan luar negeri tidak lagi menerima gaji pokok dalam negeri. Mahkamah menilai bahwa persoalan tersebut lebih berkaitan dengan kebijakan administratif dalam manajemen kepegawaian di lingkungan kementerian yang bersangkutan.

Dalam kerangka pengujian undang-undang, Mahkamah menegaskan bahwa kewenangannya terbatas pada penilaian terhadap konstitusionalitas norma undang-undang, bukan terhadap kebijakan administratif yang diterapkan oleh instansi pemerintah. Dengan demikian, meskipun kebijakan administratif tersebut mungkin

²³Putusan Mahkamah Konstitusi No. 15/PUU-XIV/2016.

²⁴Putusan Mahkamah Konstitusi No. 18/PUU-XV/2017.

²⁵Putusan Mahkamah Konstitusi No. 184/PUU-XXII/2024, hlm. 203.

menimbulkan persoalan keadilan atau ketidakpuasan di kalangan pegawai, hal tersebut tidak serta-merta menjadikan norma undang-undang yang menjadi dasar penerapan kebijakan tersebut bertentangan dengan konstitusi.²⁶

Mahkamah juga menilai bahwa persoalan perbedaan perlakuan antara pegawai yang ditugaskan di luar negeri sebelum dan setelah tahun 2013 tidak dapat secara langsung dikaitkan dengan konstitusionalitas norma Pasal 40 Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Menurut Mahkamah, perbedaan perlakuan tersebut merupakan konsekuensi dari perubahan kebijakan administratif dalam sistem penggajian pegawai di lingkungan Kementerian Luar Negeri. Dalam konteks tersebut, Mahkamah menilai bahwa penyelesaian persoalan tersebut seharusnya ditempuh melalui mekanisme hukum administrasi negara atau kebijakan pemerintah, bukan melalui pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut, Mahkamah menyimpulkan bahwa ketentuan Pasal 40 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sepanjang diberlakukan terhadap tuntutan pembayaran gaji pegawai negeri sebagaimana yang diajukan oleh para pemohon dalam perkara ini. Mahkamah menilai bahwa norma kedaluwarsa tersebut merupakan bagian dari mekanisme hukum yang sah dalam sistem pengelolaan keuangan negara dan tidak secara langsung melanggar prinsip kepastian hukum maupun perlindungan hak konstitusional warga negara.

Di dalam amar putusannya, Mahkamah menolak permohonan para pemohon dan menyatakan bahwa ketentuan yang diuji tetap memiliki kekuatan hukum mengikat. Putusan ini sekaligus menegaskan bahwa dalam sistem hukum Indonesia, hak-hak kepegawaian aparatur negara tetap harus ditempatkan dalam kerangka hukum administrasi dan keuangan negara yang lebih luas, sehingga pemenuhannya tidak dapat dilepaskan dari mekanisme pengelolaan keuangan negara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Meskipun demikian, dalam putusan ini, terdapat satu pendapat berbeda dari Hakim Konstitusi Arsul Sani yang berargumen bahwa Mahkamah seharusnya memberikan perlakuan yang setara (*equal treatment*) antara gaji pokok dengan jaminan pensiun dalam hal kedaluwarsa. Menurutnya, gaji pokok adalah komponen penghargaan dan pengakuan yang bersifat materiil bagi ASN, sama halnya dengan pensiun (merujuk pada Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Aparatur Sipil Negara). Arsul Sani berpendapat bahwa hak hukum untuk memperjuangkan gaji pokok tidak boleh hapus hanya karena

²⁶*Ibid.*

lewatnya waktu. Ia mengusulkan agar MK mengecualikan gaji pokok dari ketentuan kedaluwarsa Pasal 40 ayat (1) dan ayat (2) agar para pensiunan tetap memiliki kesempatan untuk menempuh jalur hukum keperdataan atau administrasi tanpa terhalang tembok 5 tahun. Namun, pendapat ini tetap menjadi pendapat minoritas karena mayoritas hakim melihat sengketa ini sebagai masalah integrasi skema keuangan masa lalu yang sudah tuntas secara administratif.

Selain itu, Mahkamah menyatakan bahwa jika kebijakan tersebut menimbulkan ketidakpuasan atau persoalan keadilan bagi sekitar 5.200 pegawai yang terdampak, hal tersebut dapat diselesaikan oleh pemerintah melalui peraturan pelaksanaan atau kebijakan baru sebagai bentuk penghargaan pengabdian, dan bukan melalui pembatalan norma undang-undang di MK.

Pada titik ini, perlu disampaikan titik kritis tentang framing MK mengabaikan persoalan legalitas SE Kemlu 1950 itu sendiri. MK secara implisit mengandaikan bahwa SE Kemlu 1950 adalah kebijakan yang sah dan masih berlaku. Namun sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, SE tersebut sebagai *beleidsregel* telah kehilangan legitimasinya sejak berlakunya UU No. 18/1961, baik karena konflik normatif dengan Pasal 13 ayat (1) maupun karena gugurnya *feitelijke grondslag*-nya. MK tampaknya melewatkan pertanyaan tentang bukan apakah Pasal 40 UU Perbendaharaan konstitusional, tetapi apakah kewajiban keuangan yang timbul dari SE Kemlu 1950 itu sendiri memiliki dasar hukum yang sah untuk dijadikan landasan penerapan Pasal 40.

Selain itu, konsekuensi logis jika SE Kemlu 1950 adalah *ultra vires* sejak 1961, maka tidak ada "kebijakan administratif yang sah" yang dapat dipertahankan oleh MK. Artinya persoalannya bukan hanya soal kompetensi peradilan tata usaha negara versus MK, tetapi bahwa seluruh konstruksi "integrasi gaji ke dalam tunjangan" yang dijadikan dasar penolakan MK bertumpu pada instrumen yang cacat sejak awal. MK seharusnya menyatakan bahwa persoalan ini memuat dimensi *onrechtmatige overheidsdaad*—perbuatan melanggar hukum oleh penguasa—yang memerlukan pemeriksaan tersendiri, bukan sekadar dialihkan ke ranah kebijakan administratif.

Selain itu, pertimbangan MK yang menyebut bahwa "pemerintah telah mengintegrasikan gaji pokok ke dalam tunjangan" sesungguhnya mengulangi premis yang sama dengan logika SE Kemlu 1950, yakni bahwa gaji dan tunjangan fungibel. Pertimbangan ini sepenuhnya mengabaikan fakta bahwa setelah UU No. 18/1961, premis fungibilitas tersebut tidak lagi memiliki dasar hukum. MK tidak dapat membenarkan suatu kebijakan dengan bertumpu pada premis yang telah dinyatakan inkonstitusional (atau setidaknya *ultra vires*) oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam konteks ini, implikasi terhadap penerapan Pasal 40 adalah norma kedaluwarsa hanya dapat berjalan dengan sah jika kewajiban keuangan yang menjadi objeknya lahir dari hubungan hukum yang sah. Jika penghentian pembayaran gaji pokok tidak memiliki dasar hukum yang sah sejak 1961, maka kewajiban untuk membayarnya tidak pernah "jatuh tempo" dalam pengertian hukum, karena penghentian pembayaran gaji tersebut tidak pernah diakui sebagai utang yang sah oleh negara. Dengan demikian, *dies a quo* (saat mulai berjalannya kedaluwarsa) tidak dapat dihitung dari saat pembayaran seharusnya dilakukan, melainkan dari saat negara secara resmi mengakui kewajiban tersebut, yakni pada tahun 2013. Ini justru memperkuat argumentasi para pemohon yang selama ini diabaikan.

Terakhir, pendapat Arsul Sani sejatinya dapat diperkuat dengan doktrin *contra non valentem agere non currit praescriptio* (kedaluwarsa tidak berjalan terhadap pihak yang tidak mampu menuntut haknya). Dalam konteks ini, para pemohon tidak "diam" karena tidak mau menuntut, tetapi karena negara sendiri—melalui SE Kemlu 1950 yang *ultra vires*—secara aktif menolak mengakui adanya kewajiban tersebut. Dalam sistem hukum yang mengenal prinsip *bona fides* (iktikad baik), kedaluwarsa tidak seharusnya berlaku terhadap klaim yang timbul dari pelanggaran berkelanjutan oleh pihak yang lebih kuat, apalagi pelanggaran yang dilakukan oleh negara terhadap warga negaranya sendiri selama lebih dari lima dekade.

Implikasi Putusan terhadap Kebijakan Kepegawaian Negara

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 184/PUU-XXII/2024 memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap arah kebijakan kepegawaian negara, khususnya dalam konteks pengelolaan hak keuangan aparatur sipil negara (ASN), hubungan antara kebijakan administratif dan norma hukum keuangan negara, serta mekanisme penyelesaian klaim kepegawaian yang berkaitan dengan kebijakan masa lalu. Putusan ini tidak hanya memutus sengketa konstitusional yang diajukan oleh para pemohon, tetapi juga sekaligus memberikan penegasan mengenai bagaimana negara dapat mengelola sistem kepegawaian secara adaptif tanpa harus selalu terikat pada kewajiban retroaktif terhadap kebijakan yang telah berlangsung dalam jangka waktu yang panjang. Dengan kata lain, putusan ini mencerminkan pendekatan Mahkamah dalam menyeimbangkan antara perlindungan hak kepegawaian dengan kebutuhan negara untuk menjaga stabilitas administrasi dan pengelolaan keuangan negara.

Salah satu implikasi utama dari putusan tersebut adalah legitimasi terhadap kebijakan administratif yang bersifat *forward looking* atau berorientasi ke depan dalam reformasi kebijakan kepegawaian. Dalam perkara ini, Mahkamah menilai bahwa kebijakan Kementerian Luar Negeri yang menetapkan tanggal batas (*cut-off date*)

1 Januari 2013 sebagai titik awal pemberlakuan pembayaran gaji pokok dalam negeri bagi pegawai yang ditugaskan di luar negeri merupakan kebijakan yang sah secara hukum. Kebijakan tersebut dipandang sebagai bagian dari proses pembenahan internal birokrasi yang dilakukan secara bertahap dan tidak harus berlaku secara surut. Implikasi dari pandangan tersebut adalah bahwa negara memiliki ruang kebijakan yang cukup luas untuk melakukan perubahan sistem kepegawaian tanpa harus memberlakukannya secara retroaktif terhadap seluruh pegawai yang pernah bekerja di masa lalu.

Pendekatan *forward looking* tersebut secara konseptual sejalan dengan prinsip non-retroaktivitas atau tidak berlaku surut. Dalam praktik administrasi publik, perubahan kebijakan sering kali dilakukan secara bertahap karena keterbatasan fiskal maupun kompleksitas sistem birokrasi.²⁷ Jika setiap perubahan kebijakan harus diberlakukan secara retroaktif, maka negara akan menghadapi beban fiskal yang sangat besar serta potensi ketidakpastian dalam pengelolaan anggaran. Oleh karena itu, dengan mengakui legitimasi kebijakan *forward looking*, Mahkamah secara tidak langsung memberikan dasar yuridis bagi pemerintah untuk melakukan reformasi sistem penggajian ASN secara prospektif tanpa harus dibebani oleh kewajiban pembayaran retroaktif terhadap kebijakan masa lalu.

Implikasi lain yang cukup penting dari putusan ini adalah penguatan posisi pimpinan instansi sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dalam menentukan kebijakan internal terkait sistem penghargaan dan pengelolaan hak keuangan pegawai. Mahkamah dalam pertimbangannya menegaskan bahwa pengaturan teknis mengenai skema penggajian pegawai pada tingkat instansi merupakan bagian dari kewenangan administratif pimpinan lembaga. Menteri atau pimpinan lembaga memiliki otoritas untuk merancang sistem pengelolaan pegawai sesuai dengan kebutuhan operasional institusinya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁸

Penguatan diskresi tersebut setidaknya memiliki beberapa implikasi penting bagi tata kelola kepegawaian negara. Pertama, putusan ini membuka ruang bagi adanya variasi kebijakan kepegawaian antar instansi pemerintah. Dalam praktik birokrasi Indonesia, setiap kementerian atau lembaga memiliki karakteristik tugas yang berbeda sehingga membutuhkan sistem manajemen

²⁷Aris Sarjito, "Memahami Dinamika Administrasi Publik dan Implementasi Kebijakan," *Saraq Opat: Jurnal Administrasi Publik* 5, no. 2 (Maret 2024): 76–88, <https://doi.org/10.55542/saraqopat.v5i2.670>.

²⁸Teguh Trianung Djoko Susanto dkk., "Pengambilan keputusan dalam manajemen kepegawaian dan sumber daya manu (sdm) di ruang lingkup pendidikan," *JPPI (Jurnal Penelitian Pendidikan Indonesia)* 10, no. 2 (Juni 2024): 429, <https://doi.org/10.29210/020243880>.

pegawai yang tidak selalu seragam.²⁹ Dengan menegaskan bahwa perbedaan skema penggajian antar instansi tidak secara otomatis merupakan bentuk diskriminasi konstitusional, Mahkamah memberikan legitimasi terhadap fleksibilitas administratif dalam manajemen ASN. Hal ini dapat mendorong instansi pemerintah untuk mengembangkan kebijakan kepegawaian yang lebih responsif terhadap kebutuhan organisasi tanpa harus selalu terikat pada standar yang seragam.

Kedua, putusan ini juga mempertegas bahwa kebijakan administratif yang dituangkan dalam produk hukum internal seperti surat edaran atau keputusan pejabat administrasi tidak serta-merta menjadi objek pengujian konstitusional di Mahkamah Konstitusi. Dalam perkara ini, kebijakan penghentian pembayaran gaji pokok bagi pegawai yang ditugaskan di luar negeri sejak tahun 1950 didasarkan pada surat edaran internal Kementerian Luar Negeri. Mahkamah memandang bahwa kebijakan tersebut merupakan bagian dari wilayah kebijakan administratif instansi yang tidak dapat secara langsung diuji melalui mekanisme pengujian undang-undang terhadap konstitusi. Putusan ini menegaskan batas antara pengujian norma undang-undang yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi dan pengujian tindakan administratif yang seharusnya menjadi ranah peradilan tata usaha negara.

Implikasi berikutnya berkaitan dengan pembedaan status hukum antara gaji pokok dan jaminan pensiun dalam sistem hukum keuangan negara. Dalam putusan ini, Mahkamah secara tegas membedakan antara kedua jenis hak tersebut dalam kaitannya dengan penerapan norma kedaluwarsa hak tagih terhadap negara. Dalam putusan-putusan sebelumnya, Mahkamah telah menyatakan bahwa hak tagih atas jaminan pensiun dan jaminan hari tua tidak dapat dikenakan masa kedaluwarsa karena hak tersebut merupakan bagian dari sistem jaminan sosial yang harus dijamin keberlangsungannya oleh negara. Namun dalam perkara ini, Mahkamah menilai bahwa gaji pokok tidak memiliki karakter yang sama dengan jaminan pensiun.

Menurut Mahkamah, gaji pokok merupakan bagian dari sistem penggajian yang dapat diintegrasikan dengan berbagai komponen tunjangan yang diterima oleh pegawai selama menjalankan tugas tertentu. Dalam konteks penugasan luar negeri, pemerintah sejak lama telah menerapkan kebijakan yang mengintegrasikan gaji pokok ke dalam berbagai bentuk tunjangan yang diberikan kepada pegawai, seperti tunjangan kediaman dan tunjangan penugasan luar negeri. Dengan demikian, tuntutan untuk membayar gaji pokok secara

²⁹Sait Abdullah, "Problematisa dan Tantangan Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi di Indonesia," *Kebijakan : Jurnal Ilmu Administrasi* 14, no. 1 (Januari 2023): 47-55, <https://doi.org/10.23969/kebijakan.v14i1.6010>.

terpisah setelah bertahun-tahun berlalu tidak dapat secara otomatis dianggap sebagai utang negara yang baru muncul. Implikasi dari pandangan ini adalah bahwa klaim keuangan terhadap negara yang berkaitan dengan komponen penggajian tetap tunduk pada ketentuan kedaluwarsa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara.

Selain mempertegas batasan hukum terhadap klaim keuangan masa lalu, putusan ini juga membuka ruang bagi pemerintah untuk menyelesaikan persoalan yang dialami para pemohon melalui mekanisme kebijakan administratif yang baru. Mahkamah—dalam pertimbangannya—memberikan sinyal bahwa pemerintah masih memiliki kewenangan untuk mengambil langkah kebijakan guna memberikan bentuk penghargaan terhadap pengabdian para pegawai yang merasa dirugikan oleh kebijakan masa lalu. Mekanisme tersebut tidak harus dilakukan melalui jalur pengadilan, melainkan dapat dilakukan melalui penerbitan regulasi baru yang memberikan kompensasi atau penghargaan tertentu kepada pegawai yang terdampak.

Kemungkinan penyelesaian melalui mekanisme “penghargaan pengabdian” tersebut memiliki implikasi penting bagi kebijakan kepegawaian negara. Pertama, pendekatan tersebut memungkinkan pemerintah untuk menyelesaikan persoalan keadilan administratif tanpa harus mengubah norma hukum yang mengatur sistem keuangan negara. Kedua, mekanisme ini juga memungkinkan negara untuk memberikan kompensasi kepada kelompok pegawai tertentu secara terbatas tanpa harus membuka potensi klaim keuangan yang sangat besar dari masa lalu. Pendekatan ini dapat dipandang sebagai kompromi antara kebutuhan untuk menjaga stabilitas fiskal negara dan keharusan moral untuk menghargai pengabdian aparatur negara.

Mahkamah juga menegaskan bahwa apabila pemerintah di masa mendatang memutuskan untuk menerbitkan regulasi baru yang memberikan kompensasi kepada pegawai yang terdampak kebijakan masa lalu, maka masa kedaluwarsa lima tahun sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara dapat dihitung sejak saat regulasi baru tersebut ditetapkan. Artinya, dasar hukum baru tersebut akan menciptakan titik awal baru (*fresh start*) bagi penghitungan masa kedaluwarsa hak tagih terhadap negara. Konsekuensi dari pendekatan ini adalah bahwa pemerintah tetap memiliki fleksibilitas untuk merancang kebijakan penyelesaian sengketa kepegawaian tanpa harus terikat oleh batasan waktu yang dihitung dari peristiwa di masa lalu.

Implikasi lain dari putusan ini adalah penolakan Mahkamah terhadap dalil diskriminasi konstitusional yang diajukan oleh para pemohon. Mahkamah menilai bahwa perbedaan perlakuan antara pegawai yang ditugaskan sebelum dan setelah tahun 2013 tidak dapat

secara otomatis dianggap sebagai diskriminasi yang bertentangan dengan konstitusi. Dalam pertimbangannya, Mahkamah menekankan bahwa kebijakan yang berbeda dapat dibenarkan sepanjang didasarkan pada alasan administratif yang rasional dan berkaitan dengan kondisi objektif pada saat kebijakan tersebut dibuat.

Dalam perkara ini, kebijakan penghentian pembayaran gaji pokok pada masa lalu berkaitan dengan kondisi ekonomi negara pada awal masa kemerdekaan, khususnya keterbatasan devisa yang dimiliki pemerintah. Kebijakan tersebut kemudian berlangsung dalam jangka waktu yang panjang hingga akhirnya diperbaiki melalui kebijakan baru pada tahun 2013. Mahkamah memandang bahwa dinamika kebijakan semacam itu merupakan bagian dari proses perkembangan administrasi negara yang tidak dapat serta-merta dikategorikan sebagai diskriminasi konstitusional.

Implikasi dari pandangan tersebut adalah bahwa tidak setiap perbedaan perlakuan dalam kebijakan kepegawaian dapat dijadikan dasar untuk mengajukan gugatan konstitusional.³⁰ ASN tidak dapat secara otomatis mengklaim bahwa perbedaan skema penggajian antar generasi pegawai atau antar instansi merupakan pelanggaran terhadap hak konstitusional mereka. Sepanjang terdapat alasan administratif yang rasional dan kebijakan tersebut tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi, perbedaan perlakuan dalam kebijakan kepegawaian dapat dibenarkan dalam kerangka administrasi negara.

Secara keseluruhan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 184/PUU-XXII/2024 memberikan arah baru bagi pengelolaan kebijakan kepegawaian negara. Putusan ini menegaskan bahwa reformasi sistem kepegawaian dapat dilakukan secara prospektif tanpa harus selalu menimbulkan kewajiban retroaktif terhadap kebijakan masa lalu. Pada saat yang sama, Mahkamah juga membuka ruang bagi pemerintah untuk tetap memberikan bentuk keadilan administratif kepada pegawai yang terdampak melalui mekanisme kebijakan baru yang lebih fleksibel.

Dengan demikian, putusan ini dapat dipandang sebagai upaya Mahkamah untuk menyeimbangkan antara perlindungan hak aparatur negara dengan kebutuhan negara untuk menjaga stabilitas administrasi dan pengelolaan keuangan negara. Di satu sisi, Mahkamah tidak mengabulkan tuntutan para pemohon yang berpotensi menimbulkan beban fiskal yang sangat besar bagi negara. Namun di sisi lain, Mahkamah juga tidak menutup kemungkinan bagi pemerintah untuk mengambil langkah kebijakan yang lebih progresif

³⁰Lismanto Lismanto dan Yos Johan Utama, "Membumikan Instrumen Hukum Administrasi Negara Sebagai Alat Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Perspektif Negara Demokrasi," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 2, no. 3 (Agustus 2020): 416–33, <https://doi.org/10.14710/jphi.v2i3.416-433>.

dalam menghargai pengabdian para aparatur negara yang telah menjalankan tugasnya selama bertahun-tahun.

Kesimpulan

Kebijakan penghentian pembayaran gaji pokok bagi pegawai Kementerian Luar Negeri yang bertugas di luar negeri berakar pada SE Kemlu Nomor 015690 tanggal 16 Oktober 1950, sebuah instrumen darurat yang lahir dari defisit anggaran Rp3,67 triliun dan hampir habisnya cadangan devisa pada masa awal kemerdekaan. Sebagai *beleidsregel*, legitimasinya bersifat kondisional, yakni sah selama kondisi darurat yang melahirkannya masih ada dan substansinya tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Kedua syarat itu gugur pada tahun 1961, ketika UU No. 18 Tahun 1961 menetapkan gaji pokok dan tunjangan sebagai dua komponen penghasilan yang kumulatif dan tidak saling menggantikan, sekaligus membuktikan bahwa kondisi darurat fiskal yang menjadi ratio legis SE tersebut sudah berakhir. Pemberlanjutan SE Kemlu 1950 setelah 1961 karenanya adalah tindakan administratif yang melampaui batas kewenangan diskresi. Kebijakan *cut-off* tahun 2013 tidak memperbaiki cacat tersebut dan justru hanya mengakui secara prospektif sesuatu yang seharusnya sudah berlaku sejak 1961, serta dalam prosesnya menciptakan ketimpangan antara pegawai yang bertugas sebelum dan setelah tanggal itu.

MK dalam Putusan Nomor 184/PUU-XXII/2024 menegaskan konstusionalitas Pasal 40 UU Perbendaharaan Negara dengan argumen bahwa norma kedaluwarsa lima tahun merupakan instrumen yang diperlukan untuk menjaga kepastian administrasi keuangan negara. Dalam kerangka itu, pertimbangan MK secara teknis dapat dipertahankan, mengingat gaji pokok memang tidak memiliki karakter jaminan sosial seperti pensiun atau jaminan hari tua yang pernah MK kecualikan dari ketentuan kedaluwarsa. Namun MK menyebut persoalan ini sebagai "kebijakan administratif dalam manajemen kepegawaian", Mahkamah mengandaikan SE Kemlu 1950 adalah kebijakan yang sah, padahal keabsahan SE Kemlu 1950 itulah yang perlu dipersoalkan sebelum Pasal 40 dapat diterapkan. Norma kedaluwarsa hanya berjalan secara sah jika kewajiban keuangan yang menjadi objeknya lahir dari hubungan hukum yang sah; jika penghentian pembayaran gaji pokok tidak memiliki dasar hukum yang sah sejak 1961, maka *dies a quo* kedaluwarsa tidak dapat dihitung dari saat kewajiban itu seharusnya dipenuhi. Bobot pendapat berbeda Hakim Arsul Sani, bahwa hak hukum atas gaji pokok tidak boleh gugur semata-mata karena lewatnya waktu, justru terletak pada logika ini, bukan sekadar persoalan kategorisasi antara gaji dan pensiun.

Putusan ini menempatkan batas diskresi administratif dalam pengelolaan hak kepegawaian pada posisi yang problematis bagi tata kelola kepegawaian ke depan. MK memberi legitimasi kepada

kebijakan *forward looking* sebagai pola sah reformasi birokrasi, namun legitimasi itu bertumpu pada asumsi bahwa kebijakan lama yang digantikan pernah sah pada masanya. Jika asumsi itu tidak terpenuhi, negara pada dasarnya memutihkan pelanggaran yang berlangsung puluhan tahun tanpa menanggung akibat hukumnya. Instansi pemerintah mendapat sinyal bahwa *beleidsregel* internal yang cacat sejak awal dapat bertahan tanpa uji legalitas, asalkan kemudian digantikan kebijakan baru yang berlaku ke depan.

Reference

- Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang No. 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 15/PUU-XIV/2016.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 18/PUU-XV/2017.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 184/PUU-XXII/2024.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Pengujian Undang-Undang.
- Peraturan Pemerintah No. 200 Tahun 1961 tentang Gaji Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia.
- Abdullah, Sait. "PROBLEMATIKA DAN TANTANGAN KEBIJAKAN PENYEDERHANAAN BIROKRASI DI INDONESIA." *Kebijakan : Jurnal Ilmu Administrasi* 14, no. 1 (Januari 2023): 47-55. <https://doi.org/10.23969/kebijakan.v14i1.6010>.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.
- Hamada, N. "Kedudukan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu Dalam Sistem Kepegawaian." *Jurnal Kolaboratif Sains*, 2025.
- Harahap, NA. "Perlindungan Hukum Bagi Aparatur Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang" *Jurnal Yuridis*, 2016.
- Lismanto, Lismanto, dan Yos Johan Utama. "Membumikan Instrumen Hukum Administrasi Negara Sebagai Alat Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Perspektif Negara Demokrasi." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 2, no. 3 (Agustus 2020): 416-33. <https://doi.org/10.14710/jphi.v2i3.416-433>.
- Maulina, Elma Rachma, dan Nynda Fatmawati Octarina. "PENYELENGGARAAN JAMINAN SOSIAL KECELAKAAN KERJA BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL SESUAI UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA." *Perspektif* 27, no. 3 (September 2022): 168-79. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v27i3.838>.
- Parkher, Jevon Adijenda Adijenda, dan Dasril Radjab. "PENGATURAN PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA DALAM SISTEM KEPEGAWAIAN BERDASARKAN PERATURAN

- PERUNDANG-UNDANGAN.” *The Journal Of Constitutional Law*, advance online publication, 2021. <https://doi.org/10.22437/LIMBAGO.V1I3.14346>.
- Paus, Subaida Paus, Dwi Pratiwi Markus, dan Anggun Kirana. “Perlindungan Hukum terhadap Hak Pegawai Negeri Sipil dalam Sistem Kepegawaian Indonesia.” *Media of Law and Sharia*, advance online publication, 2025. <https://doi.org/10.18196/MLS.V6I2.354>.
- Rosmery Elsy. *Modul Mata Kuliah Legislasi*. Jatinagor: Fakultas Hukum Tata Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri, 2019. <http://eprints2.ipdn.ac.id/id/eprint/585/1/LEGISLASI%20Lengkap%20Cover.pdf>.
- Safitri, RIP, dan S. Sonhaji. “Jaminan Perlindungan Hukum Hak-Hak Guru Dengan Status Pegawaian Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Honoror).” *Administrative Law and Governance ...*, 2022.
- Sarjito, Aris. “Memahami Dinamika Administrasi Publik dan Implementasi Kebijakan.” *Saraq Opat: Jurnal Administrasi Publik* 5, no. 2 (Maret 2024): 76–88. <https://doi.org/10.55542/saraqopat.v5i2.670>.
- Sri Pujianti. “Pengakuan Pensiunan PNS Kemlu Tak Terima Gaji Pokok Selama Bertugas di Luar Negeri.” *Pengakuan Pensiunan PNS Kemlu Tak Terima Gaji Pokok Selama Bertugas di Luar Negeri*, t.t. Diakses 8 Maret 2026. <https://www.mkri.id/berita/-23340>.
- Susanto, Budi, dan Krishna Djaya Darumurti. *PEMENUHAN HAK HUKUM KEPEGAWAIAN BAGI NON PNS YANG BEKERJA DI LINGKUNGAN PEMERINTAHAN DAERAH*. 2022. <https://doi.org/10.24246/ALETHEA.VOL5.NO2.P151-170>.
- Susanto, Teguh Trianung Djoko, Syifa Retno Gumilang, Muhamad Ramadan Sawal, Joshua Obedience Zebua, dan Zaahidah Faadhilah. “Pengambilan keputusan dalam manajemen kepegawaian dan sumber daya manu (sdm) di ruang lingkup pendidikan.” *JPPI (Jurnal Penelitian Pendidikan Indonesia)* 10, no. 2 (Juni 2024): 429. <https://doi.org/10.29210/020243880>.