

## Benturan Norma dalam Implementasi Asas *Lex Superior Derogate Legi Inferiori* pada Surat Edaran dan Undang-Undang

### *Norm Clash in Lex Superior Derogate Legi Inferiori Principle's Implementation on Circular Letters and Laws*

Sri Warjiyati <sup>1\*</sup>, Zeti Nofita Sari <sup>2</sup>, Safrin Salam <sup>3</sup>, Arif Firdaus Ananda <sup>4</sup>

<sup>1</sup> Pascasarjana Hukum Tata Negara, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, Indonesia.

<sup>2</sup> Program Studi Hukum Keluarga Islam, Institut Ahmad Dahlan Probolinggo, Probolinggo, Indonesia.

<sup>3</sup> Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Buton, Bau Bau, Indonesia.

<sup>4</sup> Pascasarjana Hukum Tata Negara, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, Indonesia.

\*Corresponding author email: [warijatisri@gmail.com](mailto:warijatisri@gmail.com)

#### Paper

Submitted  
25-09-2023  
Accepted  
28-12-2024

#### Abstrak

Surat Edaran merupakan salah satu produk hukum berjenis *beleidregel* yang dikeluarkan oleh instansi tertentu, bersifat umum, dan berfungsi untuk mendukung kebijakan tertentu tanpa bertentangan dengan undang-undang. Penelitian ini membahas dua aspek penting terkait implikasi asas *lex superior derogat legi inferiori* dan benturan norma antara Surat Edaran dan Undang-Undang. Tujuan penelitian untuk menganalisis bagaimana asas tersebut diterapkan dalam praktik pemberlakuan Surat Edaran serta dampaknya terhadap hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah kajian normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan serta analisis kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam praktiknya, Surat Edaran sering kali mengabaikan asas *lex superior derogat legi inferiori* dengan mengesampingkan peraturan yang memiliki kedudukan lebih tinggi yang menyebabkan benturan norma. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan merugikan kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum. Sebagai produk hukum, Surat Edaran seharusnya mematuhi asas *freies ermesen* untuk memberikan fleksibilitas, namun tetap dalam koridor hukum yang berlaku. Kesimpulannya, diperlukan pengawasan lebih ketat dalam penyusunan Surat Edaran untuk memastikan kepatuhan terhadap hierarki peraturan. Rekomendasi penelitian ini adalah untuk memperkuat mekanisme pengujian dan pemahaman prinsip hukum dalam penyusunan Surat Edaran guna menjaga integritas sistem hukum.

#### Kata Kunci

Benturan Norma; Hierarki Peraturan; *Lex Superior Derogate Legi Inferiori*; Surat Edaran.

#### Abstract

A circular letter is a legal product classified as a *beleidregel* issued by specific institution, which is general and serves to support certain policies without contradicting the law. This research discusses two important aspects related to: the implication of the principle of *lex superior derogat legi inferiori* and the conflict of norms between Circular Letters and the Law. This study aims to analyze how the principle is applied in enacting Circular Letters and its impact on the hierarchy of laws and regulations in Indonesia. The research method used is a normative study with a legislative approach and case analysis. The results show that Circular Letters often ignore the principle of *lex superior derogat legi inferiori* by overriding regulations that have a higher position, which causes norm clashes. This creates legal uncertainty and harms public trust in the legal system. As a legal product, circular letters should comply with the *freies ermesen* principle to provide flexibility, but still within the corridors of applicable law. In conclusion, stricter supervision is needed to prepare Circular Letters to ensure compliance with the regulatory hierarchy. The recommendation is to strengthen the testing mechanism and understanding of legal principles in drafting Circular Letters to maintain the integrity of the legal system.

#### Keywords

Circular Letters; *Lex Superior Derogate Legi Inferiori*; Norm Clash; Regulatory Hierarchy.



## 1. Pendahuluan

Negara memiliki banyak definisi, secara istilah negara bisa diartikan dengan suatu tempat di wilayah tertentu yang memiliki kekuasaan dan memiliki rakyat yang tunduk dan patuh pada kedaulatan negara tersebut. Soehino menyatakan bahwa “negara adalah tempat yang didalamnya terdapat unsur pembentuk negara (rakyat, pemerintahan, aturan, wilayah) dan warga atau rakyatnya mengakui kedaulatan tersebut serta tunduk pada segala peraturan pada negara tersebut [1].

Sebagaimana pada paragraf sebelumnya telah dijelaskan tentang definisi negara, perlu diketahui bahwa ada salah satu model negara yang disebut dengan negara Hukum. Berbicara tentang Negara hukum, maka dapat diartikan dengan segala perbuatan masyarakat tanpa terkecuali pemerintahnya juga semuanya diatur dan dibatasi oleh hukum dengan tujuan agar tak terjadi ke sewenang-wenangan, hingga kini salah satu negara hukum yang masih aktif adalah Indonesia [2].

Dasar hukum tentang Indonesia sebagai negara hukum dapat ditemukan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 1 Ayat (3) yang menyatakan bahwa “*negara Indonesia adalah negara hukum*” dengan dasar hukum tersebut maka Indonesia dalam menjalankan pemerintahan serta mengatur warganya memiliki instrumen-instrumen hukum yang telah disahkan dan dilegalkan serta telah diberlakukan semenjak berdirinya Indonesia.

Dalam menjalankan fungsinya sebagai negara hukum, Indonesia telah memiliki hierarki peraturan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam Pasal tersebut dijelaskan terkait hierarki peraturan hukum di Indonesia dari yang tertinggi ke yang paling rendah sebagai berikut: *Pertama*, Undang-undang Dasar negara republik Indonesia tahun 1945; *kedua*, Tap MPR; *ketiga*, Undang-Undang (UU) atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; *keempat*, Peraturan Pemerintah; *kelima*, Peraturan Presiden; *kelima*, Peraturan Daerah Provinsi; *keenam*, Peraturan Kabupaten atau Kota. [3]

Pemahaman hierarki ini dapat dianalisis lebih dalam menggunakan teori *Stufenbau* yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen. Dalam teori tersebut, sistem hukum dipandang sebagai jenjang norma yang tersusun secara hierarkis [4]. Setiap norma hukum mendapatkan validitasnya dari norma yang lebih tinggi, hingga pada puncaknya terdapat *Grundnorm* (norma dasar) yang dalam konteks Indonesia merujuk pada UUD 1945 [5]. Teori ini diperluas oleh Hans Nawiasky yang mengklasifikasikan norma hukum ke dalam empat jenjang: [6]

- 1) *Grundnorm* (norma dasar), dalam hal ini adalah UUD 1945;
- 2) *Staatsgrundgesetz* (norma fundamental negara), yang mencakup produk hukum seperti Tap MPR;
- 3) *Formell Gesetz* (undang-undang formal), yang mencakup UU dan Perppu;
- 4) *Verordnung und Autonome Satzung* (peraturan pelaksana dan peraturan otonom), yang mencakup Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, hingga Peraturan Daerah.

Teori tentang hierarki hukum, yang menyatakan bahwa norma hukum tersusun dalam struktur berlapis dan berjenjang, telah memberikan pengaruh besar terhadap pemikiran hukum di Indonesia. Pendekatan ini memungkinkan pemahaman yang lebih jelas tentang prinsip *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu norma yang lebih tinggi dalam hierarki akan mengesampingkan norma yang lebih rendah apabila terjadi konflik hukum. Sebagai contoh, apabila terdapat ketidaksesuaian antara peraturan daerah dan Undang-Undang, maka peraturan daerah tersebut dapat dibatalkan karena Undang-Undang berada pada posisi yang lebih tinggi dalam hierarki norma.

Hierarki norma tersebut jelas menggambarkan kekuatan dan posisi peraturan-peraturan hukum yang berlaku di Indonesia. Namun, seiring dengan perkembangan zaman, khususnya pada era 2000-an, muncul suatu produk hukum baru yang sering diterbitkan oleh berbagai instansi pemerintahan. Dalam praktiknya, produk ini kerap kali lebih diutamakan atau bahkan mengungguli Undang-Undang yang ada, meskipun produk tersebut tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Banyak ahli yang berpendapat bahwa fenomena ini menjadi tantangan tersendiri bagi sistem perundang-undangan yang ada di Indonesia [7].

Produk hukum baru tersebut dikenal dengan istilah 'Surat Edaran'. Dalam praktiknya, banyak instansi pemerintah kementerian, pejabat daerah, pejabat provinsi, maupun lembaga peradilan sering kali mengeluarkan Surat Edaran. Faktanya, banyak Surat Edaran yang lebih dipilih sebagai dasar untuk kebijakan tertentu atau dijadikan acuan dalam pelaksanaan suatu tindakan, meskipun Surat Edaran tersebut bertentangan dengan Undang-Undang yang ada. Fenomena ini semakin signifikan mengingat adanya asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*, yang menyatakan bahwa norma yang lebih tinggi dalam hierarki, seperti Undang-Undang, harus mengesampingkan norma yang lebih rendah [8]. Penerbitan dan penggunaan Surat Edaran yang bertentangan dengan Undang-Undang sebagai dasar kebijakan atau tindakan tersebut, mencerminkan pelanggaran terhadap prinsip hierarki peraturan yang berlaku dalam sistem hukum Indonesia.

Penelitian tentang Surat Edaran (SE) dalam sistem hukum Indonesia telah banyak dilakukan, namun sebagian besar masih berfokus pada pembahasan hierarki norma hukum serta kedudukan Surat Edaran dalam hubungan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang. Misalnya, penelitian yang dilakukan oleh Cholida Hanum (2020) dalam artikelnya "*Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia*" membahas mengenai perumusan peraturan perundang-undangan di daerah yang harus dilakukan dengan cermat dan berdasarkan kajian mendalam. Penelitian ini juga menyoroti perlunya penyusunan kriteria peraturan daerah yang baik, agar tidak melanggar hak asasi manusia dan tidak menimbulkan peraturan yang tidak sesuai dengan ketentuan yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang [9].

Penelitian lain oleh Wafa Yusdheaputra (2023), dalam tulisannya "*Kedudukan Surat Edaran Menteri dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*", mengungkapkan bahwa Surat Edaran Menteri sering kali dianggap sebagai produk hukum yang mengatur internal pemerintah, namun dalam praktiknya, sering digunakan sebagai dasar kebijakan yang bertentangan dengan Undang-Undang. Penelitian ini juga mengidentifikasi kesalahan dalam penerapan asas *lex specialis derogat legi generali*, di mana Surat Edaran dianggap mengesampingkan Undang-Undang, meskipun tidak seharusnya demikian [10].

Penelitian ini memiliki *novelty* yang membedakannya dari penelitian sebelumnya. Penelitian ini tidak hanya membahas kedudukan hukum Surat Edaran dalam hierarki peraturan perundang-undangan, tetapi juga mengkaji penerapan asas *lex superior derogat legi inferiori* dalam praktik penerbitan Surat Edaran dan implikasi dari penerapan asas ini ketika terjadi benturan norma antara Surat Edaran dan Undang-Undang. Novelty lainnya adalah fokus pada kajian terkait konflik norma yang timbul antara Surat Edaran yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah dan Undang-Undang yang lebih tinggi kedudukannya, serta dampaknya terhadap sistem hukum Indonesia.

Sebagai contoh, meskipun telah ada aturan mengenai hierarki norma hukum, fenomena penerbitan Surat Edaran yang mengabaikan Undang-Undang menunjukkan adanya penerapan asas hukum yang lebih tinggi yang kurang optimal dalam praktik. Penelitian ini bertujuan untuk mengisi kekosongan tersebut dengan menganalisis bagaimana asas *lex superior derogat legi inferiori* seharusnya diterapkan dalam situasi tersebut dan bagaimana dampak penerbitan Surat Edaran yang bertentangan dengan Undang-Undang di Indonesia.

Meskipun telah ada sejumlah penelitian yang membahas posisi dan peran Surat Edaran dalam sistem hukum Indonesia, belum banyak yang mengkaji penerapan asas *lex superior derogat legi inferiori* dalam penerbitan Surat Edaran, terutama ketika Surat Edaran tersebut bertentangan dengan Undang-Undang. Selain itu, penelitian tentang benturan norma yang timbul antara Surat Edaran dan Undang-Undang serta dampaknya terhadap integritas sistem perundang-undangan Indonesia masih sangat terbatas.

*Research gap* utama yang ada dalam literatur adalah minimnya kajian yang membahas penerapan asas *lex superior derogat legi inferiori* terhadap Surat Edaran yang diterbitkan oleh instansi pemerintah yang tidak sesuai dengan Undang-Undang. Penelitian ini bertujuan untuk mengisi kekosongan tersebut dengan fokus pada implementasi asas tersebut, mencari solusi terhadap permasalahan yang timbul akibat adanya Surat Edaran yang mengesampingkan Undang-Undang, dan memberikan rekomendasi bagi penyusunan Surat Edaran yang sesuai dengan hierarki peraturan

perundang-undangan, guna menjaga konsistensi hukum dan kepastian hukum di Indonesia.

Dalam penelitian ini, fokus utama terdapat pada dua pembahasan aspek penting: *Pertama*, implikasi asas *lex superior derogat legi inferiori* dalam praktik pemberlakuan Surat Edaran di Indonesia, dan; *Kedua*, analisis benturan norma antara Surat Edaran dan Undang-Undang serta solusi yang dapat diambil untuk menghindari terjadinya benturan norma hukum tersebut.

## 2. Metode

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang berfokus pada analisis terhadap norma-norma hukum dan asas hukum yang berlaku dalam peraturan perundang-undangan. Jenis penelitian ini bersifat deskriptif-analitis, dengan tujuan menggambarkan penerapan asas *lex superior derogat legi inferiori* dalam hubungan antara Surat Edaran dan Undang-Undang, serta mengevaluasi efektivitas penerapannya [11]. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder, yang meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Surat Edaran terkait. Bahan hukum sekunder mencakup literatur, jurnal, dan buku-buku hukum yang membahas asas *lex specialis*, hierarki peraturan perundang-undangan, serta teori hukum yang relevan. Bahan hukum tersier mencakup kamus hukum, ensiklopedi, dan sumber-sumber lain yang membantu pemahaman hukum [12].

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan utama, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan analisis kasus (*case approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan bertujuan untuk memahami substansi hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan terkait. Dalam hal ini, penelitian menelaah Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan berbagai Surat Edaran yang menjadi objek kajian. Penelaahan dilakukan untuk menganalisis prinsip-prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, identifikasi kedudukan Surat Edaran dalam sistem hukum, serta bagaimana asas *lex specialis* diaplikasikan dalam peraturan tersebut. Sementara itu, pendekatan analisis kasus dilakukan dengan mengidentifikasi dan menganalisis kasus-kasus konkret yang relevan dengan konflik hukum antara Surat Edaran dan Undang-Undang. Analisis ini difokuskan pada penerapan asas *lex superior derogat legi inferiori* dalam praktik, baik melalui putusan pengadilan maupun implementasi oleh pihak-pihak terkait. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk mengevaluasi bagaimana asas tersebut diinterpretasikan dan diterapkan dalam konteks hukum Indonesia.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dengan membaca, mencatat, dan menganalisis dokumen hukum yang relevan. Studi kepustakaan digunakan karena penelitian yuridis normatif lebih menekankan pada analisis dokumen hukum ketimbang data empiris dari lapangan. Pengolahan data dilakukan dengan mengklasifikasikan data ke dalam kategori tertentu, seperti asas hukum, teori hierarki peraturan, dan penerapan asas *lex superior derogat legi inferiori*. Setelah data diklasifikasikan, dilakukan analisis secara kualitatif untuk memahami bagaimana prinsip-prinsip hukum diterapkan dalam praktik.[13] Analisis data menggunakan pendekatan deduktif dan kualitatif, yang dimulai dengan menjelaskan teori hukum, khususnya asas *lex superior derogat legi inferiori*, kemudian diterapkan untuk menganalisis kasus-kasus konkret terkait Surat Edaran dan Undang-Undang. Metode ini memungkinkan peneliti untuk mengeksplorasi konflik hukum, serta menilai bagaimana Surat Edaran, yang memiliki kedudukan lebih rendah dalam hierarki hukum, dapat atau tidak dapat mengesampingkan ketentuan Undang-Undang.[14]

Penelitian ini didasarkan pada teori-teori hukum seperti *lex superior derogat legi inferiori*, teori hierarki peraturan perundang-undangan yang memposisikan hukum yang lebih khusus mengesampingkan hukum yang lebih umum dalam situasi konflik, serta beberapa teori lainnya. Dengan menggunakan metode ini, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi keilmuan yang mendalam tentang implementasi asas tersebut dalam sistem hukum Indonesia, serta memberikan rekomendasi kebijakan yang dapat menjadi solusi permasalahan terhadap benturan norma yang terjadi [15].

### 3. Hasil dan Pembahasan

#### 3.1 Implikasi Asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori* Dalam Praktik Pemberlakuan Surat Edaran di Indonesia

Status Indonesia sebagai negara hukum tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya pada Pasal 1 Ayat (3), yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum." Berdasarkan landasan konstitusional tersebut, dapat dipahami bahwa Indonesia, dalam melaksanakan pemerintahan serta mengatur hubungan antara negara dan warganya, memiliki instrumen hukum yang sah dan telah diundangkan. Ketentuan dalam Pasal 1 Ayat (3) tersebut tidak hanya mengatur kehidupan masyarakat, tetapi juga berperan sebagai pedoman bagi pemerintah dalam menjalankan fungsi dan perannya sebagai penyelenggara negara [16]. Oleh karena itu, setiap tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam menjalankan kewenangannya dan menentukan kebijakan harus selalu didasarkan pada prinsip-prinsip hukum yang sah dan berlaku.

Seperti yang dijelaskan oleh Nimatul Huda dalam bukunya *Hukum Administrasi Negara*, setiap tindakan yang diambil oleh pejabat tata usaha negara (TUN) atau badan hukum TUN harus dilandasi oleh hukum yang sah dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip ini mencerminkan bahwa ketertiban hukum dan kepastian hukum hanya dapat tercapai apabila setiap lembaga negara atau pejabat instansi negara bertindak berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang [17].

Dalam rangka menciptakan ketertiban hukum, setiap lembaga negara atau pejabat instansi negara diberi kewenangan untuk mengeluarkan produk hukum dalam berbagai bentuk, yang mencakup tiga kategori utama, yaitu:

##### 1) Undang-undang (*regeling*)

Pengertian undang-undang dapat ditemukan pada UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang pada pokoknya berbunyi: "aturan tertulis yang didalamnya terdapat muatan norma hukum bersifat mengikat secara universal serta dibuat dan diterapkan oleh instansi negara beserta pejabatnya yang memiliki kewenangan sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang" [3]. Suatu aturan bisa dikatakan undang-undang apabila memenuhi unsur berikut :

- a. Harus dalam bentuk tertulis, maksudnya adalah sebuah peraturan tidak bisa dikatakan undang-undang apa bila tidak tertulis (tertulis dalam artian terkodifikasi dalam sebuah buku atau dokumen negara)
- b. Terdapat Norma Hukum di dalamnya, artinya bahwa peraturan hukum yang berlaku didalamnya harus terkandung norma hukum yang bersifat mengikat seluruh warga negara
- c. Dibuat lalu dilegalkan, maksud dari unsur dibuat lalu dilegalkan adalah sebuah peraturan undang-undang dalam pembuatannya harus melalui prosedur pengkajian naskah yuridis, sosilogis, filosofis sebagaimana dijelaskan dalam UU No. 12 Tahun 2011 apabila telah melewati 3 aspek di atas barulah undang-undang tersebut dilegalkan dan diterbitkan oleh pejabat negara yang ada kaitanya dengan ruang lingkup undang-undang Tersebut.
- d. Selain dari 3 unsur wajib terkait undang-undang diatas juga terdapat asas pokok berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 5 yang berbunyi "pada pembentukan aturan hukum harus didasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdiri dari : kejelasan tujuan, lembaga dan pejabat yang tepat, kecocokan antara jenis, hierarki dan materi muatan, dapat dilaksanakan, pendayagunaan, kejelasan rumusan, keterbukaan."

##### 2) Keputusan (*beschicking*)

Keputusan atau *beschicking* adalah putusan yang dikeluarkan oleh pejabat atau instansi TUN dalam sebuah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dengan dasar peraturan undang- undang yang ada dengn sifat yang konkret, final dan individual yang memiliki dampak terhadap hukum bagi subyek hukum perdata.

3) Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*)

Untuk produk hukum yang terahir, sering ditemui perdebatan dan perbedaan pendapat mengenai peraturan yang termasuk dalam kategori *beleidsregel*. *Beleidsregel* secara singkat dapat diartikan sebagai peraturan kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat negara atau badan instansi pemerintah. Bagir Manan menambahkan bahwa *beleidsregel* adalah jenis peraturan yang tidak termasuk dalam peraturan perundang-undangan, peneliti menyimpulkan bahwa *beleidsregel* adalah salah satu bentuk perbuatan administrasi negara pada hukum publik yang hanya memiliki satu segi (*eenzijdige publiek rechtelijke handelingen*) dan merupakan salah satu hukum bayangan yang membayangi (*spiegelrecht*) hukum mengenai pelaksanaan suatu kebijakan. Adanya *beleidsregel* ini didasari adanya kewenangan diskresi dalam sistem hukum publik di Indonesia dan bahkan di seluruh negara *civil Law*.<sup>[18]</sup> Bentuk dari *bleidregel*, terdiri dari peraturan Intruksi, Peraturan isntasi, Surat Edaran dan Terdapat beberapa unsur pokok sebuah peraturan bisa dikatakan sebagai *Bleidsregel* yakni:

- a. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN secara tertulis dengan dasar *freies ermessen* atas suatu hal dan berlaku bagi warga negara
- b. Muatan isinya berisi peraturan umum yang tersendiri terkait suatu peraturan yang ada berkaitan dengan pelaksanaan praktiknya.<sup>[19]</sup>

Untuk memastikan bahwa produk hukum yang diterbitkan berdasarkan kewenangan diskresi tetap konsisten dengan norma yang lebih tinggi dalam hierarki hukum, penting untuk memahami asas-asas hukum yang berlaku dalam pembentukan peraturan perundang-undangan <sup>[20]</sup>. Asas-asas tersebut memberikan pedoman yang jelas dalam penyusunan peraturan, sehingga dapat menghindari potensi benturan antara peraturan yang satu dengan yang lainnya, khususnya yang berada pada posisi hierarki lebih rendah. Asas hukum umum yang dimaksud adalah asas hukum yang menentukan jenis, hierarki dan muatan materi yang harus dipertimbangkan dan dijadikan pedoman pada setiap pembuatan peraturan perundang-undangan sebagai berikut: <sup>[21]</sup>

1) Asas *lex superior derogate legi inferiori*

Asas yang menyatakan bahwa peraturan hukum yang lebih tinggi hierarkinya harus didahulukan dari pada peraturan yang dibawahnya. Artinya, Undang-Undang yang memiliki kedudukan lebih tinggi daripada Surat Edaran harus didahulukan apabila terjadi ketidaksesuaian antara keduanya.

2) Asas *lex specialis derogate legi generali*

Asas yang menyatakan bahwa apabila terdapat peraturan yang lebih khusus (*lex specialis*) dan yang lebih umum (*lex generali*), maka yang khusus harus didahulukan dari pada yang umum. Dalam praktik, penerapan asas ini terjadi apabila Surat Edaran yang lebih spesifik mengatur pelaksanaan kebijakan tertentu, namun tetap harus berlandaskan pada Undang-Undang yang lebih umum.

3) Asas *lex posterior derogate legi priori*

Asas yang berprinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang baru harus dipakai daripada yang lama. Asas ini mengatur bahwa peraturan yang lebih baru mengesampingkan peraturan yang lebih lama apabila terjadi benturan, dengan alasan bahwa peraturan yang baru lebih relevan atau memperbaharui ketentuan yang lama.

4) Asas *lex neminem cogit ade imposibilia*

Asas yang secara sederhana mengartikan bahwa peraturan tidak boleh memaksa seseorang untuk melakukan hal yang tidak mungkin atau bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Secara umum, asas ini berhubungan dengan prinsip kepatutan dalam hukum.

5) Asas *lex perfecta*

Asas yang berprinsip pada pelarangan terhadap sebuah tindakan tapi juga membatalkan perbuatan tersebut.

6) Asas *non-retroactive*

Asas yang secara singkatnya dapat diartikan dengan undang-undang memiliki kepastian hukum sehingga apabila sebuah hal belum ditetapkan sebagai hukum maka hal tersebut tak boleh dilarang.<sup>[22]</sup>

Asas-asas tersebut memiliki peranan yang sangat penting dalam memastikan keselarasan dan keteraturan dalam sistem hukum Indonesia. Asas-asas seperti *lex superior derogat legi inferiori* dan *lex specialis derogat legi generali*, misalnya, mengatur prioritas dan hubungan antara peraturan yang memiliki kedudukan yang berbeda dalam hierarki peraturan perundang-undangan [23]. Penerapan asas-asas ini bertujuan untuk mencegah adanya benturan norma hukum antara peraturan yang satu dengan yang lainnya. Hierarki tersebut mengatur urutan kedudukan setiap jenis peraturan dalam sistem hukum Indonesia dan menjadi dasar bagi pengaturan penerapan serta penyelesaian sengketa hukum yang melibatkan peraturan yang berbeda tingkatannya.

Hierarki kedudukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hierarki tersebut mencakup urutan sebagai berikut: pertama, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; kedua, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR); ketiga, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; keempat, Peraturan Pemerintah; kelima, Peraturan Presiden; keenam, Peraturan Daerah Provinsi; dan ketujuh, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota [3].

Namun, dalam hierarki peraturan perundang-undangan tersebut, Surat Edaran tidak disebutkan atau diatur secara eksplisit. Padahal, sebagaimana telah dijelaskan pada bagian pendahuluan, pada era 2000-an, Surat Edaran sering muncul dan dijadikan pedoman atau aturan yang memiliki kekuatan hukum, bahkan terkadang mengesampingkan undang-undang yang telah ada. Surat Edaran ini dikeluarkan oleh hampir seluruh instansi, baik di tingkat Kementerian, instansi peradilan, maupun Pemerintah Daerah [24].

Dalam penelitian ini, gugatan dijadikan salah satu sumber data sekunder yang digunakan. Berdasarkan pengalaman praktis peneliti sebagai seorang advokat, peneliti pernah mengajukan gugatan dengan dasar hukum yang jelas, yaitu Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, yang hingga saat ini masih berlaku. Namun, meskipun dasar hukum gugatan tersebut sah, gugatan tersebut dengan mudah dipatahkan oleh Surat Edaran Mahkamah Agung No. 14 Tahun 2016 yang mengatur tata cara penyelesaian perkara ekonomi syariah. Kejadian ini menggambarkan adanya ketidakselarasan antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan interpretasi hukum yang muncul dalam praktik [25].

Surat Edaran Mahkamah Agung tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai kekuatannya yang luar biasa, sehingga dapat mengalahkan undang-undang. Fenomena ini menjadi suatu hal yang menarik, mengingat dalam pembahasan sebelumnya, peneliti telah menguraikan hukum dari berbagai aspek, termasuk produk hukum, hingga Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, dalam hierarki tersebut, tidak ditemukan posisi atau keberadaan Surat Edaran dalam sistem hukum di Indonesia. Hal ini menimbulkan pertanyaan, karena Surat Edaran seharusnya tidak memiliki kekuatan hukum yang setara dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya [26].

Terkait dengan makna Surat Edaran, perlu merujuk kembali pada pembahasan tentang *beleidsregel*, atau yang dikenal dengan peraturan kebijakan. Secara singkat, *beleidsregel* dapat diartikan sebagai peraturan yang dikeluarkan oleh pejabat negara atau badan instansi milik negara. Bagir Manan menambahkan bahwa *beleidsregel* merupakan jenis peraturan yang tidak termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan. Peneliti menyimpulkan bahwa *beleidsregel* adalah salah satu bentuk tindakan administrasi negara dalam hukum publik yang hanya memiliki satu aspek (*eenzijdige publiekrechtelijke handelingen*) dan merupakan bentuk hukum bayangan (*spiegelrecht*) yang mengatur pelaksanaan suatu kebijakan. Keberadaan *beleidsregel* ini didasarkan pada kewenangan diskresi dalam sistem hukum publik di Indonesia, serta di negara-negara yang menganut sistem hukum *civil law* [8].

Surat Edaran sering kali dikeluarkan oleh pejabat atau instansi pemerintah dengan tujuan untuk mempermudah pelaksanaan tugas administratif. Namun, Surat Edaran hanya berlaku bagi pihak-pihak yang terlibat langsung dalam urusan terkait dengan instansi tersebut [18]. Oleh karena itu, Surat Edaran dapat dikategorikan sebagai peraturan bayangan yang muncul sebagai respons terhadap situasi tertentu. Meskipun permasalahan yang dihadapi telah memiliki dasar hukum yang jelas, prosedur yang ada

sering kali memakan waktu lama dan berpotensi menimbulkan penumpukan masalah. Sebagai solusinya, instansi yang mengeluarkan SE sering mengandalkan kewenangan diskresi, yang dikenal dengan asas *freies ermessen*, yaitu kewenangan untuk mengeluarkan peraturan guna memenuhi kepentingan publik yang mendesak [27].

Berdasarkan pemaparan di atas, Surat Edaran dapat dikategorikan bukan sebagai undang-undang, melainkan sebagai surat yang dikeluarkan oleh instansi terkait untuk melaksanakan kebijakan tertentu. Surat Edaran juga bukan merupakan norma hukum dan seharusnya tidak mengubah atau menggantikan isi dari undang-undang yang ada, sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2024 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Pada ketentuan tersebut, Surat Edaran dikategorikan sebagai 'Naskah Dinas Pengaturan' yang merupakan informasi tertulis sebagai alat komunikasi kedinasan yang dibuat dan/atau diterima oleh pejabat yang berwenang di lingkungan Kementerian [28]. Oleh karena itu, Surat Edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum, apalagi hingga mengalahkan undang-undang yang berlaku. Namun, dalam praktiknya, sering kali ditemukan Surat Edaran yang berakhir mengalahkan undang-undang yang ada, meskipun hal ini jelas tidak diperbolehkan.[29]

Asas *lex superior derogat legi inferiori* menjelaskan bahwa peraturan yang memiliki kedudukan lebih tinggi dalam hierarki hukum harus didahulukan daripada peraturan yang berada di bawahnya. Berdasarkan asas ini, dapat dipahami bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Hal ini sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, yang menyatakan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus disusun berdasarkan hierarki tertentu. Dalam hal ini, Surat Edaran yang bukan merupakan norma hukum dan bukan merupakan peraturan perundang-undangan yang diakui, jelas tidak dapat dijadikan dasar yang lebih tinggi daripada undang-undang [30].

Penerapan asas *lex superior derogat legi inferiori* dalam konteks Surat Edaran semakin relevan karena Surat Edaran bukan merupakan *bescincking* maupun *regeling*, melainkan hanya bersifat *beleidsregel* yang tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat yang berarti tidak dapat dijadikan dasar hukum yang lebih tinggi daripada undang-undang. Oleh karena itu, implementasi Surat Edaran yang mengabaikan atau bertentangan dengan asas ini jelas melanggar prinsip hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan karenanya tidak dapat dibenarkan. Hal ini semakin diperkuat oleh dua alasan pokok terkait kedudukan Surat Edaran: *pertama*, Surat Edaran bukan merupakan keputusan hukum yang mengikat, dan *kedua*, Surat Edaran adalah produk administratif yang tidak memiliki dasar hukum yang jelas [31].

Dengan demikian Surat Edaran tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan hanya bersifat sebagai *beleidsregel* atau pedoman administratif, sehingga penerapan asas ini dalam praktik dapat memunculkan berbagai konsekuensi hukum yang perlu diperhatikan. Oleh karena itu, implikasi dari penerapan asas *lex superior derogat legi inferiori* dalam praktik pemberlakuan Surat Edaran yang sebelumnya telah diuraikan dapat dirangkum dalam tabel berikut.

**Tabel 1.** Implikasi Asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori* Terhadap Surat Edaran di Indonesia

Implikasi	Penjelasan
Surat Edaran Tidak Dapat Mengalahkan Undang-Undang	Surat Edaran, sebagai produk administratif, tidak dapat dijadikan dasar hukum yang lebih tinggi dari undang-undang. Jika terdapat pertentangan antara Surat Edaran dan undang-undang, undang-undang yang lebih tinggi harus didahulukan.
Ketidakpastian Hukum	Penerapan Surat Edaran yang mengabaikan asas <i>lex superior derogat legi inferiori</i> dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, karena masyarakat atau pihak terkait mungkin mengacu pada Surat Edaran yang tidak memiliki kekuatan mengikat dan bertentangan dengan undang-undang.
Penyalahgunaan Kewenangan	Surat Edaran dapat disalahgunakan oleh instansi pemerintah atau pejabat yang mengeluarkan Surat Edaran dengan mengabaikan hierarki peraturan. Hal ini bisa menimbulkan ketidaksesuaian dalam penerapan hukum.

Pelanggaran Hierarki Peraturan	Jika Surat Edaran diterapkan tanpa memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan, maka ini bertentangan dengan asas <i>lex superior derogat legi inferiori</i> dan merusak prinsip supremasi hukum.
Penurunan Kepastian Hukum	Ketika Surat Edaran mengalahkan peraturan yang lebih tinggi, hal ini dapat menyebabkan kebingungan di kalangan masyarakat atau lembaga yang terlibat dalam penerapan hukum, yang pada gilirannya dapat merusak stabilitas hukum.

Sumber: hasil olah data.

Penerapan asas *lex superior derogat legi inferiori* dalam praktik pemberlakuan Surat Edaran di Indonesia sangat penting untuk memastikan konsistensi dan kestabilan dalam sistem hukum. Untuk menjaga kestabilan dan kepastian hukum, penting bagi instansi pemerintah yang mengeluarkan Surat Edaran untuk memastikan bahwa setiap Surat Edaran yang diterbitkan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Penerbitan Surat Edaran harus berfungsi sebagai alat administratif untuk mempermudah pelaksanaan kebijakan, bukan sebagai pengganti atau pengalah terhadap peraturan yang memiliki kedudukan lebih tinggi dalam hierarki hukum.

Dengan demikian, penerapan asas *lex superior derogat legi inferiori* dalam pemberlakuan Surat Edaran di Indonesia sangat penting untuk memastikan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak mengalahkan atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, sehingga menjaga kestabilan hukum dan memastikan kepastian hukum bagi masyarakat dan instansi terkait.

### 3.2 Benturan Norma Antara Surat Edaran dan Undang-Undang di Indonesia

Surat Edaran di Indonesia dikenal sebagai suatu instrumen administratif yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah. Tujuan utamanya adalah untuk memberikan pedoman atau arahan teknis dalam melaksanakan tugas dan fungsi tertentu. Surat Edaran memiliki sifat yang fleksibel karena tidak bersifat mengikat secara hukum [32]. Sejatinnya, Surat Edaran hanya memberikan panduan kepada pejabat atau instansi dalam melaksanakan tugas sehari-hari, tanpa memiliki kekuatan hukum yang setara dengan undang-undang. Dengan kata lain, Surat Edaran adalah "*beleidsregel*" atau peraturan kebijakan yang tidak memuat norma hukum atau konsekuensi hukum, sehingga tidak bisa dijadikan dasar hukum dalam penyelesaian masalah atau perkara hukum [33].

Peraturan kebijakan berfungsi untuk memastikan bahwa penyelenggaraan negara berjalan dengan efektif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang dinamis. Namun, meskipun peraturan kebijakan memiliki peran yang sangat vital, pembentukannya harus dilakukan dengan hati-hati dan sesuai dengan batasan-batasan hukum yang ada.

Pembentukan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) harus memperhatikan asas-asas yang termaktub dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, khususnya yang dikenal dengan nama Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), yang terdiri dari beberapa asas yang harus menjadi pedoman dalam setiap kebijakan administratif yang dibuat oleh pejabat publik, agar kebijakan tersebut tidak hanya efektif dalam pelaksanaannya tetapi juga sah dan tidak merugikan masyarakat [34, 35]. Adapun asas-asas yang termaktub dalam UU No. 30 Tahun 2014, antara lain: [36]

#### 1) Asas Kepastian Hukum

Asas ini menuntut bahwa setiap kebijakan yang dikeluarkan harus berdasarkan pada peraturan yang jelas dan pasti. Kebijakan tersebut tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi dan harus dapat diprediksi oleh masyarakat. Oleh karena itu, kebijakan seperti Surat Edaran yang diterbitkan tanpa mematuhi peraturan yang lebih tinggi dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan melanggar asas ini.

#### 2) Asas Kemanfaatan

Asas ini mengharuskan setiap kebijakan untuk memberikan manfaat bagi masyarakat. Sehingga kebijakan yang tidak mempertimbangkan kepentingan dan

kebutuhan masyarakat dapat menimbulkan kerugian bagi publik dan bertentangan dengan asas ini.

- 3) **Asas Ketidakberpihakan**  
Asas ini menegaskan bahwa kebijakan harus diterapkan secara adil, tidak berpihak pada satu pihak tertentu. Setiap kebijakan yang cenderung berpihak atau tidak adil berpotensi menimbulkan ketidakpuasan dan ketidakpercayaan dari masyarakat terhadap pemerintah.
- 4) **Asas Keterbukaan**  
Kebijakan publik harus dibentuk dengan transparansi, sehingga masyarakat dapat memahami alasan dan proses dibalik pembuatan kebijakan tersebut. Kebijakan yang dibentuk tanpa keterbukaan, seperti tanpa melibatkan konsultasi publik atau penyusunan yang tidak transparan, dapat merusak kepercayaan masyarakat.
- 5) **Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan**  
Kebijakan harus menghindari penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat publik. Kebijakan yang diterbitkan tanpa dasar hukum yang jelas atau bertujuan untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu akan melanggar asas ini dan dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat.
- 6) **Asas Pelayanan yang Baik**  
Asas ini mengharuskan kebijakan yang diterbitkan untuk memberikan pelayanan yang memadai kepada masyarakat. Kebijakan yang menghambat atau tidak memberikan manfaat yang cukup bagi masyarakat bertentangan dengan asas pelayanan yang baik.

Dengan memperhatikan asas-asas tersebut, pembentukan peraturan kebijakan yang lahir dari kewenangan bebas pemerintah (diskresi) harus selalu menjaga keseimbangan antara kepentingan administratif negara dan hak-hak dasar masyarakat. Kebijakan harus selalu didasarkan pada prinsip-prinsip yang sah, berkeadilan, dan bermanfaat bagi masyarakat, serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi.

Namun, meskipun peraturan kebijakan, termasuk Surat Edaran, seharusnya dirancang untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dalam praktiknya sering kali muncul masalah. Surat Edaran yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah, meskipun sifatnya administratif, tidak jarang bertentangan dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang yang lebih tinggi. Benturan norma ini dapat mengganggu sistem hukum dan tata pemerintahan di Indonesia, karena menciptakan ketidakpastian hukum dan potensi penyalahgunaan wewenang oleh pejabat yang bersangkutan.

Secara historis, Surat Edaran telah dikenal di Indonesia sejak tahun 1951, meskipun baru menjadi topik pembicaraan pada awal tahun 2000-an. Pada periode tersebut, semakin banyak instansi pemerintah yang mengeluarkan Surat Edaran untuk mengatur hal-hal teknis dalam pelaksanaan tugas [9]. Namun, dalam praktiknya, seringkali muncul permasalahan di mana isi Surat Edaran berpotensi bertentangan atau bahkan bertolak belakang dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang [32]. Fenomena ini menimbulkan masalah signifikan dalam sistem hukum dan tata pemerintahan di Indonesia, terutama ketika Surat Edaran tidak hanya gagal mendukung pelaksanaan undang-undang, tetapi malah menghambat atau bahkan menghalangi pelaksanaannya [8]. Fenomena tersebut dapat terlihat dalam beberapa contoh kasus benturan norma antara Surat Edaran dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, sebagai berikut:

- 1) Dalam Surat Edaran yang diterbitkan oleh Menteri Dalam Negeri terkait persetujuan kepegawaian bagi Pelaksana Tugas (Plt), Penjabat (Pj), dan Penjabat Sementara (Pjs) kepala daerah, yang dinilai bertentangan dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, khususnya Pasal 71 Ayat (2) dan Pasal 162 Ayat (3). Pasal-pasal tersebut mengatur larangan penggantian pejabat enam bulan sebelum penetapan pasangan calon Pilkada, kecuali dengan persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Namun, dalam Surat Edaran tersebut, persetujuan Mendagri dihapuskan, sehingga memungkinkan Plt, Pj, dan Pjs melakukan pergantian pejabat tanpa mengikuti prosedur yang diatur dalam UU tersebut. Selain itu, Surat Edaran ini juga bertentangan dengan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang

Administrasi Pemerintahan, yang menyatakan bahwa Plt, Pj, dan Pjs tidak berwenang mengambil keputusan strategis yang berdampak pada perubahan status hukum dalam kepegawaian dan anggaran, seperti pengangkatan atau pemindahan pegawai. Surat Edaran ini melampaui kewenangan yang seharusnya diatur oleh undang-undang yang lebih tinggi, mengingat keputusan mengenai penggantian pejabat strategis sudah diatur secara tegas dalam UU ASN dan UU Pilkada.[37]

- 2) Fenomena lain yang menunjukkan benturan norma adalah Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan No. M/6/HI.00.01/V/2020 tentang Pelaksanaan Pemberian Tunjangan Hari Raya (THR) di Perusahaan pada masa pandemi COVID-19. Surat Edaran ini bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada, seperti Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan dan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No. 6 Tahun 2016 tentang THR. Surat Edaran memberikan kelonggaran bagi perusahaan yang tidak mampu membayar THR tepat waktu untuk melakukan negosiasi dengan pekerja mengenai cara pembayaran, seperti cicilan atau penundaan. Padahal, peraturan perundang-undangan mengatur bahwa THR adalah kewajiban yang harus dibayar tepat waktu dan perusahaan yang terlambat dapat dikenakan sanksi administratif, termasuk denda. Dengan memberikan kelonggaran ini, Surat Edaran bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi dan berpotensi mengurangi perlindungan bagi pekerja, serta membuka celah bagi perusahaan untuk menghindari kewajiban tanpa sanksi yang jelas.[38]

Kedua contoh Surat Edaran tersebut menyebabkan benturan norma antara kebijakan administratif dan ketentuan hukum yang lebih tinggi, yang mengatur proses penggantian pejabat di tingkat pemerintahan daerah dan kewajiban perusahaan terhadap pekerja. Salah satu penyebab utama terjadinya benturan norma antara Surat Edaran dan undang-undang adalah kurangnya pemahaman mengenai hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam hierarki peraturan, undang-undang memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan Surat Edaran. Berdasarkan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011, ada urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan yang harus dipatuhi, dimulai dari Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, hingga peraturan daerah. Surat Edaran tidak termasuk dalam hierarki ini dan karenanya tidak memiliki kedudukan sebagai peraturan hukum yang mengikat.[26]

Fenomena-fenomena ini menunjukkan pentingnya pemahaman yang baik mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga kebijakan administratif tidak bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi dan dapat berjalan secara konsisten dalam mendukung pelaksanaan tugas pemerintahan yang sah dan adil.

Surat Edaran yang seharusnya hanya berfungsi sebagai panduan administratif, sering kali diterima oleh pejabat sebagai dasar pengambilan keputusan atau bahkan tindakan yang seharusnya didasarkan pada peraturan yang lebih tinggi. Dalam banyak kasus, ini menciptakan ketidakpastian dan ketidakjelasan dalam pelaksanaan pemerintahan. Misalnya, dalam hal Surat Edaran yang bertentangan dengan ketentuan undang-undang yang seharusnya menjadi acuan utama dalam pembuatan keputusan atau kebijakan. Hal ini terjadi karena dalam praktiknya, meskipun Surat Edaran tidak mengikat secara hukum, beberapa pejabat atau instansi pemerintah menganggapnya sebagai instrumen yang wajib dipatuhi, menciptakan interpretasi yang keliru dan berpotensi merugikan masyarakat [29].

Pemahaman tersebut pada akhirnya menyebabkan adanya benturan norma antara Surat Edaran dan undang-undang. Berdasarkan prinsip negara hukum yang tercantum dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945, segala kebijakan atau peraturan yang diterapkan oleh pemerintah harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi [8]. Seperti yang telah dijelaskan, Surat Edaran tidak termasuk dalam hierarki peraturan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyebutkan bahwa peraturan harus disusun melalui prosedur yang ketat agar memiliki kekuatan hukum yang sah. Semua bentuk peraturan perundang-undangan harus disusun dengan prinsip-prinsip yang ada dalam undang-undang tersebut. Surat Edaran, meskipun dianggap sebagai alat bantu administratif, tetap harus merujuk dan tidak bertentangan dengan undang-undang. Akan tetapi, dalam kenyataannya, sering kali Surat Edaran justru diinterpretasikan atau

digunakan oleh beberapa pejabat sebagai dasar dalam mengambil keputusan atau tindakan, bahkan dalam situasi di mana Surat Edaran tersebut bertabrakan dengan isi undang-undang yang berlaku [39].

Oleh karena itu, Surat Edaran harus selalu merujuk pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengannya. Surat Edaran yang bertentangan dengan undang-undang berpotensi menciptakan pelanggaran terhadap prinsip negara hukum, dan pejabat atau instansi yang mengabaikan undang-undang demi mengikuti Surat Edaran tersebut dapat dianggap melakukan tindakan maladministrasi [39].

Fenomena ini muncul akibat kurangnya pemahaman mengenai hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam sistem hukum Indonesia, undang-undang berada di atas Surat Edaran. Oleh karena itu, dalam kondisi yang melibatkan benturan antara Surat Edaran dan undang-undang, seharusnya pejabat atau instansi pemerintah tetap mengacu pada undang-undang sebagai acuan utama [39]. Dalam hal ini, Surat Edaran harus dilihat sebagai panduan administratif dan tidak boleh dijadikan sebagai dasar hukum dalam pengambilan keputusan yang bertentangan dengan undang-undang.

Pada akhirnya, untuk mencegah benturan antara Surat Edaran dan undang-undang, perlu ada pemahaman yang baik di kalangan pejabat pemerintah tentang peran Surat Edaran dalam tata pemerintahan. Surat Edaran harus dikembalikan sebagai instrumen yang membantu pelaksanaan tugas pemerintahan, bukan sebagai pengganti atau bahkan pembatal terhadap peraturan yang lebih tinggi [9]. Setiap instansi pemerintahan harus melakukan pengkajian yang dalam sebelum mengeluarkan Surat Edaran untuk memastikan bahwa kebijakan yang dibuat tidak bertentangan dengan undang-undang yang berlaku. Kajian ini harus mencakup pemahaman yang mendalam tentang ketentuan undang-undang yang terkait dan dampaknya terhadap masyarakat serta pemerintahan [10].

Lebih lanjut, dalam rangka mencegah konflik antara Surat Edaran dan undang-undang, Indonesia juga membutuhkan mekanisme hukum yang tepat untuk menguji peraturan kebijakan yang bermasalah. Saat ini, mekanisme pengujian peraturan kebijakan di Indonesia masih terbilang ambigu. Pengujian ini pernah dilakukan oleh Mahkamah Agung atau Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sebagai contoh konkret:

Mahkamah Agung mengabulkan permohonan pengujian terhadap Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral, Batubara, dan Panas Bumi, yang diterbitkan oleh Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral RI, Nomor 03.E/31/DJB/2009 tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara. Mahkamah Agung menilai bahwa Surat Edaran tersebut bertentangan dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang mengatur secara tegas mengenai perizinan dan prosedur dalam sektor pertambangan [9]. Mahkamah Agung memutuskan bahwa Surat Edaran tersebut tidak sah karena bertentangan dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi, yaitu undang-undang. Melalui Putusan No. 23P/Hum/2009, Mahkamah Agung mengukuhkan pentingnya prinsip bahwa peraturan yang lebih rendah, seperti Surat Edaran (SE), tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang.[40]

Meskipun secara *de facto*, pengujian ini menjadi suatu upaya hukum untuk menguji produk hukum dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara hierarkis, hal ini bisa menimbulkan kerancuan, karena secara *de jure*, kedua lembaga tersebut tidak memiliki kewenangan untuk menyelesaikannya. Mahkamah Agung hanya memiliki kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan yang lebih rendah [41], sementara PTUN memiliki kewenangan untuk menguji peraturan kebijakan, terutama yang terkait dengan penyalahgunaan wewenang [42]. Dengan demikian, penting untuk memberikan instrumen atau mekanisme hukum yang jelas bagi masyarakat agar bisa menguji peraturan kebijakan yang bermasalah dan memastikan bahwa kebijakan tersebut tidak bertentangan dengan undang-undang yang berlaku.

Pada dasarnya, pengujian terhadap peraturan kebijakan tidak hanya bertujuan untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut tidak bertentangan dengan undang-undang yang berlaku, tetapi juga untuk menghindari adanya tindakan yang merugikan masyarakat dan negara hukum itu sendiri [43]. Jika kebijakan administratif yang

dikeluarkan pejabat publik melanggar asas *lex superior derogate legi inferiori*, maka harus ada instrumen hukum yang dapat digunakan untuk membatalkan atau mengoreksi kebijakan tersebut, agar tidak menimbulkan masalah hukum di kemudian hari.

Sebagai langkah lanjutan, penting juga untuk mempertegas kewenangan pengujian peraturan kebijakan. Dalam hal ini, Mahkamah Agung dan PTUN harus memiliki kewenangan yang lebih jelas dalam menguji kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat publik, agar proses pengujian dapat dilakukan dengan lebih transparan dan adil. Ini juga mencerminkan penerapan asas *lex superior derogate legi inferiori*, yang menegaskan bahwa peraturan lebih rendah tidak dapat mengesampingkan atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dalam hierarki hukum Indonesia. Oleh karena itu, untuk mencegah terjadinya benturan norma antara Surat Edaran dan Undang-Undang, diperlukan penguatan mekanisme hukum yang mengatur pengujian peraturan kebijakan dan memperjelas kewenangan lembaga-lembaga yang terkait.

Benturan norma antara Surat Edaran dan Undang-Undang sering kali menjadi permasalahan yang menimbulkan ketidakpastian hukum dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan [9]. Ketidaksiesuaian ini tidak hanya berdampak pada implementasi kebijakan, tetapi juga pada efektivitas hukum dan dapat merusak integritas sistem hukum yang lebih luas.

Selain teori hierarki peraturan perundang-undangan, dampak dari benturan norma ini dapat dianalisis melalui berbagai teori hukum lainnya, yang dapat memberikan perspektif berbeda tentang bagaimana sebuah peraturan seharusnya berfungsi dalam kerangka hukum yang lebih besar. Analisis dampak dari benturan norma dengan merujuk pada berbagai teori hukum yang relevan, berfungsi untuk memberikan perspektif yang lebih mendalam tentang bagaimana benturan ini mempengaruhi sistem hukum, keadilan, dan kebijakan publik.

Berikut adalah tabel yang mengkaji dampak benturan norma antara Surat Edaran dan Undang-Undang, dengan penjelasan terkait teori-teori hukum yang relevan dan kaitannya dengan masalah benturan norma tersebut:

**Tabel 2.** Dampak Benturan Norma Surat Edaran dan Undang-Undang Berdasarkan Teori Hukum

Teori Hukum	Penjelasan Teori	Dampak Benturan Norma antara Surat Edaran dan Undang-Undang
Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan	Teori ini mengacu pada prinsip bahwa dalam sistem hukum yang terstruktur, peraturan yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang, memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada peraturan yang lebih rendah [44].	Benturan norma terjadi ketika Surat Edaran yang merupakan peraturan kebijakan bertentangan dengan Undang-Undang, yang mengarah pada ketidakpastian hukum. Jika Surat Edaran tidak sesuai dengan Undang-Undang, maka kebijakan administratif tersebut menjadi tidak sah dan merugikan masyarakat.
Teori Kewenangan dan Penyalahgunaan Kewenangan ( <i>Theory of Authority and Abuse off Power</i> )	Teori ini menyatakan bahwa setiap pejabat publik harus bertindak sesuai dengan kewenangannya dan tidak boleh menyalahgunakan kewenangan yang diberikan oleh negara. Ketika kewenangan digunakan dengan cara yang tidak sesuai, dapat terjadi penyalahgunaan yang merugikan masyarakat [45].	Jika Surat Edaran dikeluarkan melebihi kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang atau tanpa mempertimbangkan batasan yang ditetapkan oleh Undang-Undang, maka terjadi penyalahgunaan kewenangan. Ini dapat merusak prinsip akuntabilitas dan transparansi pemerintahan.

Asas Kepastian Hukum ( <i>Legal Certainty</i> )	Asas ini menekankan bahwa hukum harus jelas dan dapat diprediksi, sehingga warga negara dapat tahu apa yang diharapkan dari mereka dan dapat mengandalkan hukum untuk memutuskan tindakan yang tepat [46].	Benturan norma mengakibatkan ketidakpastian hukum, di mana masyarakat atau pihak terkait tidak tahu apakah kebijakan yang diterbitkan berdasarkan Surat Edaran sah atau bertentangan dengan Undang-Undang. Hal ini menyebabkan kerancuan hukum dan kebingungan dalam penerapan kebijakan.
Teori Keadilan ( <i>Justice Theory</i> )	Teori keadilan mengutamakan distribusi yang adil atas hak dan kewajiban, memastikan bahwa kebijakan negara tidak mendiskriminasi pihak manapun dan semua orang diperlakukan secara setara [47].	Jika Surat Edaran bertentangan dengan Undang-Undang, ketidakadilan bisa muncul karena kebijakan yang dikeluarkan mungkin mengabaikan prinsip kesetaraan atau merugikan sebagian pihak yang tidak seharusnya dirugikan, misalnya dalam hal kebijakan pengangkatan pejabat atau pemberian hak-hak pegawai.
Teori Pragmatisme Hukum ( <i>Legal Pragmatism</i> )	Teori ini berfokus pada penerapan hukum yang praktis dan efektif untuk menyelesaikan masalah nyata. Pendekatan pragmatis ini mempertimbangkan efektivitas kebijakan dan bagaimana hukum diterapkan untuk menyelesaikan masalah sosial yang dihadapi masyarakat [48].	Benturan norma menyebabkan kebijakan yang dikeluarkan menjadi tidak efektif karena adanya ketidaksesuaian antara Surat Edaran dan Undang-Undang yang lebih tinggi. Hal ini menghambat pelaksanaan kebijakan secara efektif dan mengurangi kepercayaan publik terhadap pemerintah.
Teori Integritas Hukum ( <i>Legal Integrity Theory</i> )	Teori ini menekankan pada pentingnya integritas dalam sistem hukum, yang artinya bahwa seluruh peraturan dalam suatu sistem hukum harus konsisten dan tidak saling bertentangan [49].	Benturan norma antara Surat Edaran dan Undang-Undang merusak integritas hukum, karena kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak konsisten dengan prinsip hukum yang lebih tinggi. Ini mengganggu kestabilan sistem hukum secara keseluruhan.
Teori Supremasi Konstitusi ( <i>Constitutional Supremacy</i> )	Teori ini menegaskan bahwa konstitusi atau undang-undang dasar adalah sumber hukum tertinggi, dan kebijakan atau peraturan apapun tidak boleh bertentangan dengan konstitusi [41].	Ketika Surat Edaran bertentangan dengan Undang-Undang, terutama yang bersifat konstitusional, terjadi pelanggaran terhadap supremasi konstitusi. Hal ini mengancam prinsip dasar negara hukum dan merusak legitimasi kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

Sumber: Hasil olah data.

Dampak benturan norma antara Surat Edaran dan Undang-Undang dapat merusak stabilitas dan integritas sistem hukum Indonesia. Berdasarkan berbagai teori hukum, seperti teori hierarki peraturan perundang-undangan, teori kewenangan, asas kepastian hukum, teori keadilan, pragmatisme hukum, integritas hukum, dan supremasi konstitusi, benturan ini dapat mengarah pada ketidakpastian hukum, penyalahgunaan kewenangan, ketidakadilan, serta ketidakefektifan kebijakan. Selain itu, hal ini juga merusak integritas hukum dan dapat mengancam prinsip supremasi konstitusi.

Dalam menghadapi benturan norma antara Surat Edaran dan Undang-Undang, penting untuk menegaskan kembali bahwa penerapan teori-teori hukum ini berfungsi untuk menjaga stabilitas dan integritas sistem hukum yang berlaku. Teori hierarki

peraturan perundang-undangan, misalnya, menegaskan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak bisa mengesampingkan atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Prinsip ini harus dijadikan pedoman dalam pembuatan kebijakan di Indonesia, guna memastikan bahwa Surat Edaran yang dikeluarkan pejabat pemerintah tidak bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang. Begitu pula dengan teori-teori lainnya, seperti teori kewenangan dan penyalahgunaan kewenangan, dan teori kepastian hukum yang menekankan bahwa kebijakan pemerintah harus dibuat dengan memperhatikan kepentingan publik dan tidak boleh merugikan hak-hak dasar individu.

Pada hakikatnya, penting untuk memastikan bahwa Surat Edaran yang diterbitkan tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan yang lebih tinggi, untuk menjaga kepastian hukum dan kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum di Indonesia.

Sebagai bagian dari upaya untuk mencegah dan mengatasi benturan norma ini, penguatan mekanisme pengujian peraturan kebijakan yang lebih transparan dan efektif sangat diperlukan. Hal ini mencakup pemberian kewenangan yang jelas bagi lembaga yang berkompeten, untuk menguji kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Penguatan ini juga harus diiringi dengan upaya untuk meningkatkan pemahaman dan penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam pembuatan kebijakan. Dengan demikian, sistem hukum Indonesia akan lebih terjaga, dan kebijakan pemerintah dapat lebih optimal dalam memberikan manfaat kepada masyarakat serta mendukung terciptanya negara hukum yang adil dan berkelanjutan.

#### 4. Kesimpulan

Implikasi asas *lex superior derogat legi inferiori* dalam penerapan Surat Edaran di Indonesia menunjukkan pentingnya kedudukan peraturan yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang, yang harus diutamakan dibandingkan dengan peraturan yang lebih rendah, termasuk Surat Edaran. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan bahwa setiap produk hukum harus disusun sesuai dengan hierarki yang ada. Surat Edaran, yang bersifat administrative sebagai *beleidregel* atau peraturan kebijakan, seharusnya hanya berfungsi sebagai petunjuk pelaksanaan yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Meskipun dalam praktik sering terjadi pelanggaran terhadap prinsip ini, terutama ketika Surat Edaran digunakan untuk mengatur hal-hal yang seharusnya diatur oleh Undang-Undang, hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan merusak integritas sistem hukum Indonesia.

Benturan norma antara Surat Edaran dan Undang-Undang sering kali terjadi akibat penyalahgunaan kewenangan yang tidak sesuai dengan prinsip *lex superior derogat legi inferiori*. Surat Edaran yang seharusnya mendukung pelaksanaan kebijakan, pada kenyataannya, sering kali mengesampingkan Undang-Undang yang lebih tinggi kedudukannya. Untuk itu, penting bagi setiap instansi pemerintahan untuk mematuhi prinsip-prinsip hukum yang berlaku, memastikan bahwa Surat Edaran yang diterbitkan tidak bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi. Rekomendasi penelitian ini adalah perlunya penguatan mekanisme pengujian hukum terhadap Surat Edaran, dengan memperjelas kedudukannya dalam hierarki peraturan, serta memperkuat pemahaman akan prinsip *lex superior derogat legi inferiori* di kalangan pembuat kebijakan, untuk menjaga kepastian hukum dan integritas sistem hukum Indonesia. Dengan demikian, pengawasan yang lebih ketat dalam penyusunan dan penerapan Surat Edaran akan memperkecil risiko terjadinya benturan norma, menjamin konsistensi kebijakan pemerintah, serta menghindari penyalahgunaan kewenangan yang merugikan masyarakat.

#### Daftar Pustaka

1. Soehino. (2005). *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.
2. Mustafa. (2014). *Meneropong Informasi Publik*. Malang: UB Press.
3. Republik Indonesia. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

4. Samekto, F. A. (2019). Menelusuri Akar Pemikiran Hans Kelsen Tentang Stufenbeautheorie Dalam Pendekatan Normatif-Filosofis. *Jurnal Hukum Progresif*, 7(1), 1. <https://doi.org/10.14710/hp.7.1.1-19>
5. Ofis Rikardo, Purwadini, S. A., & Maharany, S. F. (2024). Peranan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. *Jurnal Hukum Sasana*, 10(1), 162–179. <https://doi.org/10.31599/sasana.v10i1.2110>
6. Aritonang, S. D. P. (2024). Harmonization of State Receivables Management Arrangements : Perspective of Authority Theory and Hierarchy Theory of Legislative Regulations. *Reformasi Hukum*, 1(28), 80–89. <https://doi.org/10.46257/jrh.v28i1.898>
7. Herman, H., & Muin, F. (2018). Sistematis Jenis dan Hierarki Perturan Perundang-Undangan di Indonesia. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 4(2), 89. <https://doi.org/10.23887/jkh.v4i2.15445>
8. Silitonga, G. F. (2022). Asas Lex Superior Derogat Legi Inferiori dan Kedudukan Surat Edaran Dalam Perundang-undangan. *Kementerian Keuangan Republik Indonesia*. Retrieved August 20, 2024, from <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpkn-kisaran/baca-artikel/15099/Asas-lex-superior-derogate-legi-inferiori-dan-Kedudukan-Surat-Edaran-dalam-Perundang-undangan.html>
9. Hanum, C. (2020). Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia. *Hukum dan Masyarakat Madani*, 10(2), 138–153. <https://doi.org/10.26623/humani.v10i2.2401>
10. Yusdheaputra, W. (2023). Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan. *Jurist-Diction*, 6(1), 191–214. <https://doi.org/10.20473/jd.v6i1.43557>
11. Zainuddin, M., & Karina, A. D. (2023). Penggunaan Metode Yuridis Normatif dalam Membuktikan Kebenaran pada Penelitian Hukum. *Smart Law Journal*, 2(2), 114–123. Retrieved from <https://journal.unkaha.com/index.php/slj/article/view/26>
12. Achmadi, A. (2008). *Metode Penelitian, Cet. 2*. Jakarta: Bumi Aksara. K.
13. Muhammad. (n.d.). *Penelitian Hukum, Cet. 2*. Bandung: PT. Citra Bakti Aditya.
14. Muchtar, H. (2015). Analisis Yuridis Normatif Sinkronisasi Peraturan Daerah Dengan Hak Asasi Manusia. *Humanus*, 14(1), 80. <https://doi.org/10.24036/jh.v14i1.5405>
15. Mamudhi, S., & Soekanto, S. (2003). *Ragam Metode Penelitian*. Jakarta: Rajawali Press.
16. Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
17. Tuti, T. (2017). *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia*. Surabaya: Prenadamedia Group.
18. Inggiz, R. T., Kushartono, T., & Amanita, A. (2019). Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Dialektika Hukum*, 1(1), 1–29. <https://doi.org/10.36859/jdh.v1i1.486>
19. Hasyimzoen, Y. (2017). *Hukum Pemerintah Daerah*. Jakarta: Rajawali Press.
20. Noval, S. M. R., & Utomo, A. N. (2020). Tinjauan Yuridis Produk Hukum Lembaga Independen Negara yang Tidak Sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang Lebih Tinggi Berdasarkan Teori Hierarki Perundang- Undangan, 1(2), 33–38. <https://doi.org/10.30999/JPH.V1I2.1004>
21. Fardila, P. M. N., & Labibah, H. A. (2024). Penerapan Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Terhadap Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik Berkaitan Dengan Kejahatan Judi Online. *Justitiable-Jurnal Hukum*, 7(1), 157–172. <https://doi.org/10.56071/justitiable.v7i1.965>
22. Handayani, F. A., & Nur, M. I. (2019). Implementasi Good Governance Di Indonesia. *Publica: Jurnal Pemikiran Administrasi Negara*, 11(1), 1–11. <https://doi.org/10.15575/jpan.v11i1.7631>
23. Irfani, N. (2020). Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Pesterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 17(3), 305. <https://doi.org/10.54629/jli.v17i3.711>
24. Agustina, S. (2015). Implementasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Sistem Peradilan Pidana. *Masalah-Masalah Hukum*, 44(4), 503. <https://doi.org/10.14710/mmh.44.4.2015.503-510>
25. Adriansyah, A., & Abidin, Z. (2024). Kekuatan Hukum Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ Dalam Memperluas Kewenangan Penjabat Kepala Daerah. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Bidang Hukum Kenegaraan*, 8(2), 150–162. Retrieved from <https://jim.usk.ac.id/kenegaraan/article/view/31658>
26. Perdana, L. (2021). *Penerapan Asas Lex Specialis Systematis Pada Tindak Pidana Korupsi Kualifikasi Pemerasan Wajib Pajak di Pengadilan Negeri Semarang*. Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
27. Christoper Adrianto. (2023). Tinjauan Yuridis Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 07 Tahun 2014 Ditinjau dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/Puu-Xi/2013. *Doktrin: Jurnal Dunia Ilmu Hukum dan Politik*, 2(1), 271–288. <https://doi.org/10.59581/doktrin.v2i1.1960>
28. Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2024 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri.
29. Anindyajati, T., Wijayanti, W., & Putri, I. P. (2022). Implementasi dan Akibat Hukum Penerapan Asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis terhadap Keistimewaan Aceh. *Jurnal Konstitusi*, 18(3), 654. <https://doi.org/10.31078/jk1838>
30. Apriliandari, N. O. (2019). *Putusan Hakim Yang Tidak Menerapkan Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali (Putusan Nomor 37/Pid.B/2016/PN.Sit)*. Universitas Jember.
31. Andhika Santoso, R., Elan Jaelani, & Utang Rosidin. (2023). Kedudukan dan Kekuatan Hukum Surat Edaran Mahkamah Agung (Sema) Dalam Hukum Positif Indonesia. *Deposisi: Jurnal Publikasi Ilmu Hukum*, 1(4), 07–15. <https://doi.org/10.59581/deposisi.v1i4.1392>

32. Fitri Elfiani, & Rizki Anla Pater. (2023). Analisis Eksistensi Surat Edaran Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. *Journal Of Juridische Analyse*, 2(01), 19–37. <https://doi.org/10.30606/joja.v2i01.1803>
33. Putra, W. M. (2023). Pengecualian Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Terhadap Pelaku Tindak Pidana Menyebarkan Berita Atau Pemberitahuan Bohong. *Lex LATA*, 5(1), 356–363. <https://doi.org/10.28946/lex.v5i1.1852>
34. Solechan, S. (2019). Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik. *Administrative Law and Governance Journal*, 2(3). <https://doi.org/10.14710/ALJ.V2I3.541>
35. Pamela, A. M. (2023). Analisis Yuridis Terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) Terhadap Keabsahan Penerbitan Izin Penambangan PT. Semen Indonesia Di Rembang, Jawa Tengah. *Conference on Innovation and Application of Science and Technology (CIASTECH)*, 6(1), 201. <https://doi.org/10.31328/ciastech.v6i1.5259>
36. Republik Indonesia. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
37. Sukoyo, Y. (2022). NasDem Menilai Surat Edaran Mendagri Bertentangan dengan UU ASN. *NasDem*. Retrieved December 28, 2024, from <https://nasdem.net/2022/09/22/nasdem-menilai-surat-edaran-mendagri-bertentangan-dengan-uu-asn/>
38. Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta. (2020). Bertentangan dengan Peraturan yang Berlaku, Pemerintah Harus Batalkan Surat Edaran Menaker tentang Tunjangan Hari Raya (THR). *Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta*. Retrieved December 27, 2024, from <https://bantuanhukum.or.id/bertentangan-dengan-peraturan-yang-berlaku-pemerintah-harus-batalkan-surat-edaran-menaker-tentang-tunjangan-hari-roya-thr/>
39. Sihombing, E. N. A. M., & Hadita, C. (2023). Kewenangan Presiden Membentuk Undang-Undang Dalam Sistem Presidensial. *Reformasi Hukum*, 27(1), 14–24. <https://doi.org/10.46257/jrh.v27i1.491>
40. Khotimah, K. (2023). *Mekanisme Pengujian Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) di Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara)*. Universitas Islam Negeri Sunan Ampel.
41. Slamet Kurnia, T. (2022). Mahkamah Agung Dan Supremasi Konstitusi: Diskresi Yudisial Dalam Penerapan Undang-Undang. *Mimbar Hukum*, 34(1), 90–124. <https://doi.org/10.22146/mh.v34i1.2084>
42. Asimah, D., Muttaqin, Z., & Sugiharti, D. K. (2020). Implementasi Perluasan Kompetensi PTUN Dalam Mengadili Tindakan Faktual (Onrechtmatige overheidsdaad/OOD). *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan dan ke-PPAT-an*, 4(1), 152–170. <https://doi.org/10.23920/acta.v4i1.531>
43. Maha Putra, E. A. (2024). Konsep Ideal Pengujian Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Di Indonesia. *Wijaya Putra Law Review*, 3(1), 1–20. <https://doi.org/10.38156/wplr.v3i1.179>
44. Aditya, Z. F., & Winata, M. R. (2018). Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia (Reconstruction Of The Hierarchy Of Legislation In Indonesia). *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 9(1). <https://doi.org/10.22212/jnh.v9i1.976>
45. Gandara, M. (2020). Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat. *Khazanah Hukum*, 2(3), 92–99. <https://doi.org/10.15575/kh.v2i3.8187>
46. Nasriyan, I. (2019). Asas Kepastian Hukum Dalam Penyelenggaraan Perpajakan Di Indonesia. *Logika : Journal of Multidisciplinary Studies*, 10(02). <https://doi.org/10.25134/logika.v10i02.2402>
47. Damanhuri Fattah. (2013). Teori Keadilan Menurut John Rawl. *Jurnal TAPIS*, 9(2), hlm 35. <https://doi.org/10.24042/tps.v9i2.1589>
48. Sari, I. P., & Dewi, A. T. (2024). Perbandingan Hukum Pragmatic Legal Realism Di Dalam Sistem Hukum Civil Law Dan Common Law. *Warta Dharmawangsa*, 18(1), 117–132. <https://doi.org/10.46576/wdw.v18i1.4260>
49. Ridwan, R. (2012). Membangun Integritas Penegak Hukum Bagi Terciptanya Penegakan Hukum Pidana Yang Berwibawa. *Jurnal Media Hukum*, 19(1), 248–253. <https://doi.org/10.18196/jmh.v19i1.1979>