

Kedudukan Hukum Surat Edaran BKN dan Implikasinya terhadap Kepastian Hukum Birokrasi ASN

Mohammad Haikal Tonote¹, Darmawati², Kindom Makkulawuzar²

^{1,2,3} Magister Ilmu Hukum, Universitas Ichsan Gorontalo, Indonesia
e-mail: hiklal.tonote@gmail.com

Abstrak

Surat edaran merupakan salah satu instrumen kebijakan administratif yang banyak digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, meskipun tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Persoalan muncul ketika materi surat edaran beririsan dengan peraturan formal yang mengatur objek yang sama. Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan dan kekuatan hukum surat edaran dalam sistem hukum Indonesia serta implikasi yuridis Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 2 Tahun 2026 terhadap kepastian hukum dan tata kelola birokrasi, khususnya kepatuhan Aparatur Sipil Negara. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Bahan hukum dianalisis secara kualitatif melalui inventarisasi, interpretasi, sistematisasi, dan penalaran hukum dengan menggunakan teori kewenangan, teori hierarki norma, serta asas *lex superior derogat legi inferiori*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa surat edaran lebih tepat dikualifikasikan sebagai *beleidsregel* yang kekuatan mengikatnya bersifat administratif dan bergantung pada kewenangan yang sah serta kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan. Surat Edaran Kepala BKN Nomor 2 Tahun 2026 menunjukkan adanya ekspansi normatif dibandingkan Permendagri Nomor 10 Tahun 2024, terutama mengenai waktu penggunaan batik Korpri. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidaksamaan kepatuhan ASN. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi kebijakan antara BKN dan Kementerian Dalam Negeri.

Kata Kunci: Aparatur Sipil Negara; Beleidsregel; Hierarki Norma; Kepastian Hukum; Surat Edaran.

Abstract

A circular letter is an administrative policy instrument widely used in government administration, despite not being included in the hierarchy of laws and regulations. Issues arise when the content of a circular letter overlaps with formal regulations governing the same subject matter. This study aims to analyze the legal status and binding force of circular letters within the Indonesian legal system, as well as the juridical implications of Circular Letter of the Head of the National Civil Service Agency (BKN) Number 2 of 2026 on legal certainty and bureaucratic governance, specifically regarding Civil State Apparatus (ASN) compliance. This study employs a normative legal research method with a statutory

approach. Legal materials were analyzed qualitatively through inventory, interpretation, systematization, and legal reasoning using authority theory, the hierarchy of norms theory, and the *lex superior derogat legi inferiori* principle. The results indicate that a circular letter is more appropriately qualified as a policy rule (*beleidsregel*), whose binding force is administrative and dependent on lawful authority as well as conformity with higher laws and regulations. Circular Letter of the Head of BKN Number 2 of 2026 exhibits normative expansion compared to Minister of Home Affairs Regulation Number 10 of 2024, particularly regarding the schedule for wearing Korpri batik. This condition has the potential to create legal uncertainty and inconsistent ASN compliance. Therefore, policy harmonization between BKN and the Ministry of Home Affairs is required.

Keywords: Civil State Apparatus; Policy Rule; Hierarchy of Norms; Legal Certainty; Circular Letter.

LATAR BELAKANG

Indonesia sebagai negara hukum menempatkan hukum sebagai dasar dalam setiap tindakan penyelenggaraan pemerintahan. Konsekuensinya, setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintahan harus tunduk pada prinsip legalitas, kepastian hukum, dan tertib hukum[1]. Dalam sistem hukum nasional, prinsip tersebut tercermin dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Peraturan tersebut membangun sistem norma yang berjenjang sehingga keberlakuan suatu norma tidak dapat dilepaskan dari kesesuaiannya dengan norma yang mempunyai kedudukan lebih tinggi[2]. Dalam konteks tersebut, asas *lex superior derogat legi inferiori* menjadi salah satu instrumen penting untuk menyelesaikan konflik norma. Asas ini pada prinsipnya menegaskan bahwa peraturan atau norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi[3]. Penerapan asas tersebut tidak hanya dimaksudkan untuk menjaga konsistensi sistem hukum, tetapi juga untuk memastikan bahwa tindakan dan kebijakan administratif pemerintah tetap berada dalam batas kewenangan yang diberikan oleh hukum.

Permasalahan menjadi lebih kompleks karena penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya dilaksanakan melalui peraturan perundang-undangan formal, tetapi juga melalui berbagai instrumen administratif, salah satunya surat edaran. Dalam praktik birokrasi, surat edaran sering digunakan karena mampu memberikan petunjuk, penjelasan, koordinasi, dan penyeragaman pelaksanaan kebijakan secara relatif cepat dan fleksibel. Secara doktrinal, surat edaran tidak ditempatkan sebagai peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam hierarki Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Surat edaran lebih tepat dipahami sebagai peraturan kebijakan atau *beleidsregel* yang lahir dari kebutuhan administrasi pemerintahan[4]. Sebagai peraturan kebijakan, surat edaran pada dasarnya tidak dimaksudkan untuk menciptakan norma peraturan perundang-undangan baru, tetapi berfungsi memberikan pedoman dalam pelaksanaan kewenangan pemerintahan.

Karakter tersebut menunjukkan bahwa fleksibilitas penggunaan surat edaran tetap memiliki batas yuridis. Surat edaran tidak seharusnya digunakan untuk menambah, mengurangi, mengubah, atau menyimpangi hak dan kewajiban yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Apabila surat edaran digunakan seolah-olah memiliki kekuatan mengikat yang setara dengan suatu regulasi formal, kondisi tersebut dapat menimbulkan persoalan kepastian hukum, legitimasi kebijakan, dan tertib administrasi pemerintahan[5]. Persoalan menjadi semakin signifikan ketika materi surat edaran memasuki bidang yang sebelumnya telah diatur secara tegas oleh instrumen hukum lain yang memiliki karakter regulatif.

Persoalan tersebut dapat ditemukan dalam penerbitan Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 2 Tahun 2026 tentang Penggunaan Pakaian Seragam Batik Korpri di Lingkungan Instansi Pusat dan Instansi Daerah. Surat edaran tersebut mengarahkan pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) di seluruh Indonesia dan perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri untuk menggunakan pakaian seragam batik Korpri pada beberapa waktu tertentu, yaitu setiap hari Kamis, upacara hari ulang tahun Korpri, tanggal 17 setiap bulan, upacara hari besar nasional, upacara bendera kecuali ditentukan lain oleh pejabat berwenang, pelantikan pegawai ASN pejabat manajerial dan fungsional, serta rapat atau pertemuan yang diselenggarakan oleh Korpri[6]. Surat edaran tersebut juga mengarahkan Pejabat Pembina Kepegawaian pada instansi pusat dan daerah untuk menggerakkan pegawai ASN menggunakan seragam batik Korpri sesuai ketentuan tersebut.

Di sisi lain, pengaturan mengenai pakaian dinas ASN di lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah telah ditentukan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2024 tentang Pakaian Dinas Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah[6]. Pasal 18 ayat (1) Permendagri tersebut menentukan bahwa pakaian seragam batik Korpri digunakan pada saat upacara hari ulang tahun Korpri, tanggal 17 setiap bulan, upacara hari besar nasional, serta rapat atau pertemuan yang diselenggarakan oleh Korpri[6]. Dengan demikian, terdapat perbedaan cakupan pengaturan antara Surat Edaran Kepala BKN Nomor 2 Tahun 2026 dengan Permendagri Nomor 10 Tahun 2024. Salah satu perbedaan yang paling terlihat adalah dimasukkannya penggunaan batik Korpri setiap hari Kamis dalam Surat Edaran BKN, sedangkan ketentuan tersebut tidak ditemukan dalam Pasal 18 ayat (1) Permendagri Nomor 10 Tahun 2024.

Perbedaan tersebut menimbulkan persoalan hukum yang lebih mendasar daripada sekadar menentukan apakah surat edaran termasuk atau tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Persoalan utamanya adalah sejauh mana badan atau pejabat pemerintahan dapat menggunakan *beleidsregel* untuk memberikan instruksi administratif yang cakupannya lebih luas daripada ketentuan regulasi formal yang mengatur materi serupa. Dalam keadaan ketika surat edaran dipatuhi secara luas oleh aparatur pemerintahan, batas antara pedoman administratif dengan norma yang secara faktual menciptakan kewajiban menjadi semakin tipis. Kondisi demikian berpotensi menimbulkan ketidakpastian mengenai instrumen hukum mana yang harus menjadi dasar kepatuhan ASN.

Permasalahan tersebut dapat dianalisis pertama-tama melalui teori kewenangan. Dalam hukum administrasi negara, kewenangan merupakan dasar legitimasi tindakan pemerintahan. Setiap tindakan badan atau pejabat pemerintahan harus bertumpu pada kewenangan yang sah, baik yang diperoleh melalui atribusi, delegasi maupun mandat[7]. Dengan demikian, penilaian terhadap Surat Edaran BKN Nomor 2 Tahun 2026 tidak cukup dilakukan dengan melihat tujuan administratifnya, tetapi harus pula menelaah sumber kewenangan BKN dan batas substansi yang dapat diatur melalui instrumen surat edaran. Kewenangan pemerintahan tidak hanya mensyaratkan adanya dasar hukum, tetapi juga menuntut adanya kesesuaian antara tindakan yang dilakukan dengan ruang lingkup kewenangan yang diberikan.

Landasan teoretis kedua adalah teori hierarki norma. Hans Kelsen memandang norma hukum sebagai suatu sistem yang berjenjang, di mana keberlakuan norma yang lebih rendah bersumber dan didasarkan pada norma yang lebih tinggi. Dalam perspektif tersebut, validitas suatu norma tidak dapat dilepaskan dari kesesuaiannya dengan norma yang menjadi dasar pembentukannya[8]. Teori tersebut memperoleh relevansi dalam penelitian ini karena surat edaran sebagai instrumen administratif tidak dapat ditempatkan terlepas dari sistem hukum yang mengatur kewenangan badan pemerintahan. Asas *lex superior derogat legi inferiori* selanjutnya digunakan sebagai prinsip analitis dalam menilai kemungkinan terjadinya pertentangan atau ketidaksesuaian substansi antara instrumen kebijakan administratif dengan regulasi yang mempunyai kedudukan hukum lebih kuat[9].

Penelitian terdahulu telah banyak membahas kedudukan surat edaran dalam sistem hukum Indonesia. Hanum menyimpulkan bahwa surat edaran merupakan bentuk peraturan kebijakan dan tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan[10]. Yusdheaputra juga menunjukkan bahwa Surat Edaran Menteri tidak dapat diklasifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan, melainkan merupakan kebijakan administratif[11]. Sementara itu, Simatupang menegaskan bahwa surat edaran tidak dapat digunakan untuk menambah, mengubah, atau menganulir materi muatan suatu peraturan yang menjadi dasar penerbitannya[12]. Meskipun demikian, penelitian-penelitian tersebut pada umumnya masih membahas kedudukan surat edaran secara umum atau menggunakan objek surat edaran yang berbeda. Belum banyak kajian yang secara khusus menganalisis hubungan antara Surat Edaran Kepala BKN Nomor 2 Tahun 2026 dengan Permendagri Nomor 10 Tahun 2024 dalam konteks kepatuhan ASN dan tata kelola birokrasi. Titik inilah yang menjadi ruang kebaruan penelitian.

Untuk memecahkan persoalan tersebut, penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Penelitian hukum normatif digunakan karena fokus kajian diarahkan pada norma, asas, doktrin, serta hubungan antar-instrumen hukum[13]. Pemecahan masalah dilakukan melalui beberapa tahapan. Pertama, mengidentifikasi karakter dan kedudukan hukum surat edaran sebagai *beleidsregel* serta menganalisis dasar kewenangan BKN dalam menerbitkan Surat Edaran Nomor 2 Tahun 2026. Kedua, melakukan perbandingan materi muatan Surat Edaran Kepala BKN Nomor 2 Tahun 2026 dengan Permendagri Nomor 10 Tahun 2024 menggunakan teori hierarki norma dan asas *lex superior derogat legi inferiori*. Ketiga, menganalisis implikasi yuridis hubungan kedua instrumen tersebut terhadap kepastian hukum, kepatuhan ASN, dan

tata kelola birokrasi. Bahan hukum selanjutnya dianalisis secara kualitatif-normatif melalui interpretasi, sistematisasi, dan penalaran hukum secara deduktif[14].

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan dan kekuatan hukum surat edaran dalam sistem hukum Indonesia serta menganalisis implikasi yuridis Surat Edaran Kepala BKN Nomor 2 Tahun 2026 terhadap kepastian hukum dan tata kelola birokrasi, khususnya dalam aspek kepatuhan ASN. Penelitian ini sekaligus diarahkan untuk merumuskan batas normatif penggunaan surat edaran sebagai instrumen kebijakan administratif agar kebutuhan akan fleksibilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan tetap dapat dipenuhi tanpa mengabaikan asas legalitas, hierarki norma, dan kepastian hukum.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau doktrinal (*normative legal research*) yang menempatkan hukum sebagai sistem norma yang terdiri atas asas hukum, peraturan perundang-undangan, doktrin, dan konsep hukum[15]. Pendekatan utama yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan menelaah dan membandingkan berbagai instrumen hukum yang berkaitan langsung dengan objek penelitian. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis kedudukan dan kekuatan hukum Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 2 Tahun 2026 serta kesesuaiannya dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2024 tentang Pakaian Dinas Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah.

Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2024, serta Surat Edaran Kepala BKN Nomor 2 Tahun 2026. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku, artikel jurnal, hasil penelitian terdahulu, dan pendapat ahli yang berkaitan dengan teori kewenangan, hierarki norma, *beleidsregel*, asas *lex superior derogat legi inferiori*, kepastian hukum, dan tata kelola birokrasi.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, studi dokumentasi, dan penelusuran sumber hukum daring melalui situs resmi lembaga pemerintah dan jaringan dokumentasi hukum. Seluruh bahan hukum kemudian dianalisis secara kualitatif-normatif melalui tahapan inventarisasi, klasifikasi, interpretasi, dan sistematisasi hukum[16]. Analisis dilakukan dengan menggunakan teori kewenangan untuk menilai dasar dan batas kewenangan penerbitan surat edaran, serta teori hierarki norma untuk menilai konsistensi materi Surat Edaran BKN dengan regulasi yang relevan. Kesimpulan ditarik secara deduktif guna menghasilkan argumentasi mengenai kedudukan surat edaran, potensi konflik norma, serta implikasinya terhadap kepastian hukum dan kepatuhan ASN.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan dan Kekuatan Hukum Surat Edaran dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan surat edaran dalam sistem hukum Indonesia harus dibedakan secara tegas dari peraturan perundang-undangan. Perbedaan tersebut penting karena dalam praktik administrasi pemerintahan surat edaran sering kali diperlakukan sebagai instrumen yang harus dipatuhi oleh aparatur, meskipun secara formal tidak ditempatkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 menentukan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hingga peraturan daerah kabupaten/kota. Dalam susunan tersebut, surat edaran tidak disebutkan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan.

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memang mengakui keberadaan peraturan yang ditetapkan oleh berbagai lembaga atau pejabat di luar hierarki Pasal 7, termasuk peraturan yang ditetapkan oleh menteri, badan, lembaga, atau komisi yang dibentuk berdasarkan undang-undang atau atas perintah undang-undang. Namun, pengakuan tersebut tidak berarti bahwa setiap produk hukum yang diterbitkan oleh badan atau pejabat pemerintahan secara otomatis berstatus sebagai peraturan perundang-undangan. Karakter suatu produk hukum tetap harus ditentukan berdasarkan bentuk, dasar kewenangan, prosedur pembentukan, dan materi muatannya. Karena itu, surat edaran tidak dapat disamakan begitu saja dengan “peraturan” yang dimaksud dalam Pasal 8 hanya karena surat tersebut diterbitkan oleh lembaga pemerintahan.

Temuan tersebut sejalan dengan penelitian Hanum yang menempatkan surat edaran sebagai peraturan kebijakan atau *beleidsregel*, bukan sebagai peraturan perundang-undangan dalam arti formal. Yusdheaputra juga menegaskan bahwa surat edaran menteri tidak dapat diklasifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan, melainkan merupakan instrumen kebijakan administratif[17]. Sementara itu, Simatupang menekankan bahwa surat edaran pada hakikatnya berfungsi memberikan penjelasan atau petunjuk pelaksanaan dan tidak dapat digunakan untuk menambah, mengubah, maupun menganulir materi peraturan yang menjadi dasarnya. Dengan demikian, keberadaan surat edaran harus dipahami dalam kerangka hukum administrasi pemerintahan, bukan semata-mata dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan.

Sebagai *beleidsregel*, surat edaran muncul dari kebutuhan pemerintahan untuk menjalankan tugas secara efektif dan responsif. Administrasi pemerintahan tidak selalu dapat menunggu pembentukan regulasi formal ketika diperlukan koordinasi, petunjuk teknis, penyeragaman tindakan, atau interpretasi terhadap suatu kebijakan. Dalam konteks tersebut, peraturan kebijakan memberikan ruang kepada pemerintah untuk mengarahkan pelaksanaan kewenangannya. Akan tetapi, fleksibilitas tersebut tidak bersifat tanpa batas. Surat edaran tetap tunduk pada asas legalitas, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, serta norma hukum yang menjadi dasar kewenangan badan atau pejabat yang menerbitkannya[18]. Dengan kata lain, fleksibilitas administratif tidak boleh berubah menjadi kewenangan membentuk norma baru tanpa dasar hukum.

Teori kewenangan memberikan landasan penting untuk menentukan batas tersebut. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintahan harus bertumpu pada kewenangan yang sah, baik yang diperoleh melalui atribusi, delegasi, maupun mandat. Dalam konteks penerbitan Surat Edaran Kepala BKN Nomor 2 Tahun 2026, analisis kewenangan tidak cukup berhenti pada pertanyaan apakah BKN memiliki kewenangan dalam bidang kepegawaian. Yang harus diperiksa lebih jauh adalah apakah substansi yang dimuat dalam surat edaran tersebut masih termasuk dalam ruang lingkup kewenangan BKN dan apakah bentuk surat edaran merupakan instrumen yang tepat untuk mewujudkan kebijakan tersebut.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara memberikan dasar mengenai penyelenggaraan Manajemen ASN. Pasal 26 menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan Manajemen ASN, dengan sebagian kewenangan didelegasikan kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan fungsi tertentu dalam Manajemen ASN[19]. Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 selanjutnya menentukan bahwa BKN mempunyai tugas dalam perumusan dan penetapan kebijakan teknis, pembinaan, penyelenggaraan pelayanan, pengendalian pelaksanaan kebijakan teknis Manajemen ASN, serta pengawasan penerapan Sistem Merit[20]. Hal ini menunjukkan bahwa BKN mempunyai dasar kewenangan yang kuat dalam bidang Manajemen ASN. Selain itu, ruang lingkup Manajemen ASN berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 juga mencakup penguatan budaya kerja dan citra institusi[21].

Dasar tersebut menjelaskan rasionalitas penerbitan Surat Edaran Kepala BKN Nomor 2 Tahun 2026. Surat edaran itu sendiri menyatakan bahwa peningkatan penggunaan seragam batik Korpri dimaksudkan untuk memperkuat identitas, kesetiakawanan, kolaborasi, budaya kerja, citra institusi, dan jiwa korsa ASN. Dengan demikian, dari aspek tujuan kebijakan terdapat hubungan dengan kewenangan BKN di bidang Manajemen ASN. Akan tetapi, adanya kewenangan secara umum di bidang Manajemen ASN tidak serta-merta berarti bahwa setiap substansi teknis dapat diatur melalui bentuk surat edaran. Aspek kewenangan harus dibedakan dari aspek bentuk dan materi muatan instrumen hukum.

Dalam perspektif teori hierarki norma Hans Kelsen, keberlakuan suatu norma berkaitan dengan norma yang menjadi dasar validitasnya. Norma yang lebih rendah harus bersumber dan tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi [8]. Prinsip tersebut kemudian tercermin dalam asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang berfungsi menjaga konsistensi sistem hukum ketika terdapat ketidaksesuaian antar-norma[12]. Namun, penerapan asas *lex superior* terhadap surat edaran tidak dapat dilakukan secara mekanis seolah-olah surat edaran merupakan salah satu jenjang dalam hierarki Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Surat edaran dan peraturan perundang-undangan memiliki karakter hukum yang berbeda.

Oleh karena itu, apabila terdapat ketidaksesuaian antara surat edaran dan peraturan perundang-undangan, persoalan hukumnya bukan semata-mata “peraturan mana yang lebih tinggi”, melainkan apakah kebijakan administratif tersebut masih sesuai dengan dasar kewenangannya dan tidak menyimpangi norma hukum yang mengikat. Dalam keadaan demikian, peraturan perundang-undangan tetap menjadi parameter normatif yang harus

diprioritaskan. Asas *lex superior* berfungsi sebagai prinsip pengendali konsistensi, sedangkan teori kewenangan menentukan apakah tindakan administratif tersebut berada dalam batas kekuasaan yang sah.

Kekuatan hukum surat edaran dengan demikian bersifat administratif dan derivatif. Surat edaran dapat mempunyai daya ikat dalam hubungan internal pemerintahan atau terhadap aparatur yang berada dalam ruang lingkup kebijakan administratif tertentu, sepanjang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang dan materinya sesuai dengan hukum. Namun, kekuatan tersebut tidak identik dengan daya ikat peraturan perundang-undangan yang mengandung norma umum dan dibentuk berdasarkan kewenangan regulatif. Surat edaran juga tidak dapat memperoleh kekuatan setara dengan peraturan formal hanya karena dalam praktik dipatuhi secara luas.

Berdasarkan analisis tersebut, penelitian ini menemukan bahwa kedudukan hukum surat edaran berada di luar hierarki formal peraturan perundang-undangan dan lebih tepat dikonstruksikan sebagai *beleidsregel*. Kekuatan mengikatnya bersifat terbatas, administratif, dan bergantung pada tiga persyaratan utama, yaitu adanya kewenangan yang sah, kesesuaian materi dengan tujuan pemberian kewenangan, serta tidak adanya pertentangan atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan. Dengan konstruksi demikian, surat edaran tetap memiliki fungsi penting dalam pemerintahan, tetapi tidak dapat dijadikan sarana untuk mengambil alih fungsi regulasi formal. Batas inilah yang menjaga keseimbangan antara kebutuhan fleksibilitas birokrasi dan tuntutan legalitas serta kepastian hukum.

Implikasi Yuridis Surat Edaran Kepala BKN Nomor 2 Tahun 2026 terhadap Kepastian Hukum dan Tata Kelola Birokrasi, Khususnya Kepatuhan ASN

Hasil perbandingan normatif menunjukkan adanya perbedaan materi antara Surat Edaran Kepala BKN Nomor 2 Tahun 2026 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2024 dalam pengaturan waktu penggunaan seragam batik Korpri. Surat Edaran Kepala BKN Nomor 2 Tahun 2026 menentukan tujuh keadaan penggunaan batik Korpri, yaitu setiap hari Kamis, upacara hari ulang tahun Korpri, tanggal 17 setiap bulan, upacara hari besar nasional, upacara bendera kecuali ditentukan lain oleh pejabat berwenang, pelantikan pegawai ASN pejabat manajerial dan fungsional, serta rapat atau pertemuan yang diselenggarakan Korpri[22]. Sementara itu, Pasal 18 ayat (1) Permendagri Nomor 10 Tahun 2024 menetapkan empat keadaan, yaitu upacara hari ulang tahun Korpri, tanggal 17 setiap bulan, upacara hari besar nasional, serta rapat atau pertemuan yang diselenggarakan Korpri.

Dengan demikian, terdapat tiga keadaan tambahan dalam Surat Edaran BKN yang tidak secara eksplisit tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) Permendagri Nomor 10 Tahun 2024, yaitu setiap hari Kamis, upacara bendera, dan pelantikan pegawai ASN pejabat manajerial dan fungsional. Fakta normatif tersebut merupakan pusat persoalan penelitian karena Surat Edaran Kepala BKN Nomor 2 Tahun 2026 justru mencantumkan Permendagri Nomor 10 Tahun 2024 sebagai salah satu dasar hukumnya. Artinya, surat edaran yang menjadikan suatu regulasi sebagai dasar kebijakan pada saat yang sama memperluas keadaan penggunaan seragam yang secara eksplisit tercantum dalam regulasi tersebut.

Meskipun demikian, perbedaan tersebut tidak serta-merta dapat disimpulkan sebagai konflik norma. Pasal 18 ayat (1) Permendagri Nomor 10 Tahun 2024 menggunakan frasa “digunakan pada saat” dan kemudian menyebutkan empat keadaan, tetapi tidak menggunakan kata “hanya”. Secara tekstual masih terdapat ruang interpretasi mengenai apakah daftar tersebut dimaksudkan sebagai daftar tertutup (*closed list*) atau sebagai ketentuan minimum yang masih memungkinkan penambahan berdasarkan kebijakan lain. Oleh sebab itu, terminologi yang lebih tepat pada tahap analisis adalah adanya ketegangan atau ekspansi normatif, bukan langsung menyatakan telah terjadi pertentangan hukum.

Namun, pendekatan sistematis memberikan alasan untuk memperlakukan ketentuan Pasal 18 sebagai norma yang memiliki fungsi penyeragaman. Permendagri Nomor 10 Tahun 2024 dibentuk antara lain untuk menciptakan keseragaman dan keteraturan penggunaan pakaian dinas ASN di lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan pemerintah daerah. Apabila waktu penggunaan pakaian dinas yang telah ditetapkan melalui peraturan menteri dapat diperluas secara bebas melalui surat edaran lembaga lain, tujuan keseragaman tersebut berpotensi terganggu. Karena itu, tambahan waktu penggunaan batik Korpri perlu dinilai tidak hanya dari aspek bahasa norma, tetapi juga dari tujuan, kewenangan pembentuk, dan sistem pengaturan pakaian dinas secara keseluruhan.

Aspek lain yang penting adalah ruang lingkup kedua instrumen. Surat Edaran BKN Nomor 2 Tahun 2026 ditujukan kepada ASN pada instansi pusat dan instansi daerah. Sementara itu, Permendagri Nomor 10 Tahun 2024 secara khusus mengatur ASN di lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan pemerintah daerah. Konsekuensinya, ketegangan normatif paling nyata terjadi pada ASN Kementerian Dalam Negeri dan pemerintah daerah karena kedua instrumen berlaku pada subjek yang sama. Sebaliknya, bagi ASN pada kementerian atau lembaga pusat di luar Kementerian Dalam Negeri, Permendagri Nomor 10 Tahun 2024 tidak secara langsung menjadi pengaturan pakaian dinas mereka. Dengan demikian, tidak tepat menyatakan bahwa SE BKN bertentangan dengan Permendagri Nomor 10 Tahun 2024 untuk seluruh ASN secara nasional. Persoalannya terutama berada pada wilayah irisan kewenangan dan subjek pengaturan.

Dari aspek kewenangan, BKN mempunyai legitimasi untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan teknis Manajemen ASN. Tujuan Surat Edaran BKN untuk memperkuat budaya kerja, identitas, dan citra institusi juga dapat dikaitkan dengan ruang lingkup Manajemen ASN sebagaimana Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023. Namun demikian, kewenangan umum dalam Manajemen ASN tidak dapat dibaca sebagai kewenangan untuk mengesampingkan ketentuan spesifik yang telah dibentuk oleh kementerian yang berwenang mengatur pakaian dinas ASN di lingkungan Kemendagri dan pemerintah daerah. Dalam perspektif hukum administrasi, penggunaan kewenangan harus memperhatikan unsur dasar hukum, tujuan pemberian kewenangan, dan konformitas hukum.

Implikasi pertama dari kondisi tersebut adalah terhadap kepastian hukum. Kepastian hukum menuntut agar aparat dapat mengetahui secara jelas aturan apa yang harus dilaksanakan. Ketika satu peraturan menteri menentukan empat keadaan penggunaan batik Korpri, sedangkan surat edaran yang terbit kemudian menentukan tujuh keadaan, ASN dan Pejabat Pembina Kepegawaian dapat menghadapi pertanyaan mengenai instrumen mana yang harus menjadi pedoman utama. Masalah tersebut menjadi lebih nyata jika pemerintah

daerah tertentu menerapkan ketentuan Surat Edaran BKN, sementara daerah lain tetap mendasarkan kebijakan pakaian dinas secara ketat pada Permendagri Nomor 10 Tahun 2024. Perbedaan implementasi seperti itu berpotensi mengurangi tujuan penyeragaman yang hendak dicapai oleh kebijakan pakaian dinas.

Implikasi kedua berkaitan dengan kepatuhan ASN. Kepatuhan dalam birokrasi tidak cukup dipahami sebagai ketaatan terhadap setiap instruksi administratif yang diterima. Kepatuhan yang sesuai dengan prinsip negara hukum adalah kepatuhan substantif, yaitu kepatuhan yang tetap mempertimbangkan validitas, kewenangan, dan konsistensi instrumen yang menjadi dasar perintah. ASN memang terikat pada tata kelola dan perintah kedinasan yang sah, tetapi aparatur juga bekerja dalam sistem hukum yang menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, surat edaran tidak seharusnya menempatkan ASN dalam keadaan harus memilih antara kepatuhan terhadap instruksi administratif dan kepatuhan terhadap regulasi formal.

Implikasi ketiga menyangkut *koordinasi pusat dan daerah*. Pengaturan ASN berada pada ruang pemerintahan yang melibatkan berbagai institusi. BKN mempunyai fungsi dalam Manajemen ASN, sedangkan Kementerian Dalam Negeri memiliki kewenangan yang erat dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan telah menetapkan pengaturan khusus pakaian dinas ASN di lingkungan pemerintah daerah. Ketika kebijakan kedua institusi beririsan, harmonisasi menjadi prasyarat bagi tata kelola birokrasi yang baik. Kebijakan administratif yang tidak terkoordinasi dapat menghasilkan fragmentasi pelaksanaan meskipun masing-masing lembaga memiliki tujuan kebijakan yang dapat dibenarkan.

Implikasi keempat adalah terhadap prinsip Good Governance. Pemerintahan yang baik mensyaratkan adanya kepastian hukum, kecermatan, koordinasi, penggunaan kewenangan sesuai tujuan, serta larangan penyalahgunaan wewenang. Dalam perspektif tersebut, masalah utama Surat Edaran BKN Nomor 2 Tahun 2026 bukan terletak pada tujuan mendorong penggunaan batik Korpri, sebab tujuan memperkuat identitas dan jiwa korsa ASN memiliki rasionalitas administratif. Persoalannya adalah kesesuaian antara tujuan tersebut dengan instrumen yang digunakan. Suatu tujuan administratif yang baik tetap harus diwujudkan melalui bentuk hukum yang tepat.

Prinsip *lex superior derogat legi inferiori* dalam kasus ini karena itu harus diterapkan secara kontekstual. Permendagri merupakan peraturan perundang-undangan yang mempunyai dasar kewenangan regulatif, sedangkan surat edaran merupakan kebijakan administratif. Karena keduanya tidak berada dalam satu susunan hierarki formal yang sama, persoalannya bukan sekadar menentukan posisi vertikal. Apabila substansi surat edaran ternyata tidak dapat diselaraskan melalui interpretasi dengan Permendagri, maka norma dalam peraturan menteri harus menjadi rujukan utama pada ruang lingkup yang diaturnya. Surat edaran tidak dapat digunakan untuk meniadakan atau mengubah ketentuan dalam peraturan menteri.

Hasil penelitian ini karenanya tidak menyimpulkan secara absolut bahwa Surat Edaran BKN Nomor 2 Tahun 2026 tidak sah. BKN mempunyai dasar kewenangan di bidang Manajemen ASN dan tujuan kebijakan tersebut berhubungan dengan penguatan budaya kerja ASN. Namun, penambahan waktu penggunaan batik Korpri di luar yang secara eksplisit ditentukan dalam Permendagri Nomor 10 Tahun 2024 melahirkan ketegangan

normatif yang perlu diselesaikan melalui harmonisasi kebijakan. Persoalan tersebut terutama relevan bagi Kementerian Dalam Negeri dan pemerintah daerah yang secara langsung berada dalam ruang lingkup Permendagri Nomor 10 Tahun 2024.

Penyelesaian yang lebih menjamin kepastian hukum adalah melakukan sinkronisasi antara BKN dan Kementerian Dalam Negeri. Apabila penggunaan batik Korpri setiap hari Kamis hendak dijadikan kebijakan yang bersifat tetap bagi ASN pemerintah daerah, pengaturannya idealnya diintegrasikan ke dalam regulasi yang memang memiliki kewenangan mengatur pakaian dinas, atau setidaknya ditegaskan melalui instrumen hukum yang terkoordinasi. Dengan cara tersebut, tujuan memperkuat identitas dan budaya kerja ASN tetap dapat dicapai tanpa menciptakan ambiguitas normatif.

Berdasarkan keseluruhan analisis, implikasi yuridis utama Surat Edaran BKN Nomor 2 Tahun 2026 bukan semata-mata persoalan pakaian dinas, melainkan menunjukkan persoalan yang lebih luas mengenai hubungan antara kebijakan administratif dan kepastian hukum. Surat edaran diperlukan agar birokrasi dapat bergerak cepat, tetapi fleksibilitas tersebut harus tetap ditempatkan dalam batas kewenangan dan sistem norma yang berlaku. Tata kelola birokrasi yang baik bukan hanya birokrasi yang patuh terhadap instruksi, tetapi birokrasi yang memastikan bahwa setiap bentuk kepatuhan mempunyai dasar hukum yang jelas, konsisten, dan dapat dipertanggungjawabkan.

SIMPULAN

Surat edaran dalam sistem hukum Indonesia tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan lebih tepat dikualifikasikan sebagai *beleidsregel* yang kekuatan mengikatnya bersifat administratif serta bergantung pada kewenangan yang sah dan kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan. Surat Edaran Kepala BKN Nomor 2 Tahun 2026 menunjukkan adanya ekspansi normatif dibandingkan Permendagri Nomor 10 Tahun 2024, khususnya mengenai waktu penggunaan batik Korpri. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidaksamaaan kepatuhan ASN. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi kebijakan antara BKN dan Kementerian Dalam Negeri agar fleksibilitas administratif tetap berjalan tanpa mengabaikan asas legalitas, konsistensi norma, dan kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*
- [2] *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan . 2022.*
- [3] N. Irfani, “Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum,” *J. Legis. Indones.*, vol. 17, no. 3, p. 305, 2020.
- [4] C. Hanum, “Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran dalam Sistem Hukum Indonesia,” *Huk. dan Masy. Madani*, vol. 10, no. 2, p. 138, 2020.
- [5] Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia, *Surat Edaran Kepala Badan*

- Kepegawaian Negara Nomor 2 Tahun 2026 tentang Penggunaan Pakaian Seragam Batik Korpri di Lingkungan Instansi Pusat dan Instansi Daerah*, 2026. 2026.
- [6] Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2024 tentang Pakaian Dinas Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah*, 2024. 2024.
- [7] Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang," *Yuridika/Pro Justitia*, vol. 1, no. 6, p. 8, 1997.
- [8] Azhari Sellomitha Fodhi, Eky Lestari, Tyara Fridayanti Nuramalina, and Ghaida Raisya As-Syifa, "Pentingnya Pemisahan Kekuasaan Dalam Mempertahankan Pemerintahan Yang Seimbang," *J. Hukum, Polit. Dan Ilmu Sos.*, vol. 3, no. 3, pp. 26–37, 2024, doi: 10.55606/jhps.v3i3.3872.
- [9] J. T. Nugraha, "E-Government dan pelayanan publik (studi tentang elemen sukses pengembangan e-government di pemerintah kabupaten Sleman)," *J. Komun. Dan Kaji. Media*, pp. 32–42, 2018, [Online]. Available: <https://www.academia.edu/download/64644054/228481721.pdf>
- [10] A. Hanum, A. Hanum, and D. Hariyanti, "Analisis Yuridis Tindak Pidana Pelanggaran Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017," *MANDUB J. Polit. Sos. Huk. dan Hum.*, vol. 2, no. 2, pp. 201–211, 2024, [Online]. Available: <https://doi.org/10.59059/mandub.v2i2.1186>
- [11] W. Yusdheaputra, "Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.," *Jurist-Diction*, vol. 6, no. 1, p. 191, 2023, doi: 10.20473/jd.v6i1.43557.
- [12] D. P. Simatupang, "Asas Lex Superior Derogate Legi Inferiori dan Kedudukan Surat Edaran,' Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Kementerian Keuangan Republik Indonesia," 2022.
- [13] M. D. La Cruzz, F. Abdillah, and M. H. Rahman, "Legal Protection for Workers in Gorontalo : Towards a Civilized Justice System," *Indones. Civ. Law Rev.*, vol. 2, no. 1, pp. 41–63, 2025.
- [14] Y. S. Hasan, S. R. Ela, N. Yulifwi, and S. Musa, "Trademark Counterfeiting : A Legal Review and Its Implications for Consumer Protection," *Indones. Civ. Law Rev.*, vol. 2, no. 1, pp. 18–39, 2025.
- [15] S. R. and M. I. A. Saharuddin, Sri Winarsi, "The Steep Road of Land Law Dualism in Indonesia: Living Law VS Positive Law," *YURIDIKA Fak. Huk. Airlangga*, vol. 41, no. 2, p. 145, 2026, [Online]. Available: doi: <https://doi.org/10.20473/ydk.v41i2.79552>
- [16] Saharuddin, A. S. M. Pide, Y. Wahid, M. I. Arisaputra, D. R. D. Aribah, and R. Sahabuddin, "Tayade System Land Rights: The Concept of Unification of Customary Law and Indonesian Positive Law," *IOP Conf. Ser. Earth Environ. Sci.*, vol. 1430, no. 1, p. 012005, Dec. 2024, doi: 10.1088/1755-1315/1430/1/012005.
- [17] M. Tata, K. Pemerintahan, U. Muhammadiyah, and S. Barat, "Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik di Indonesia: Kajian Teoretis atas Prinsip, Tantangan dan Strategi Implementasi," *J. Ilmu Sos. , Ekon. dan Pendidik.*, vol. 1, no. 1, pp. 42–54, 2025.
- [18] P. Fera and A. Esta, "Implementasi Sustainable Tourism Dalam Pemulihan Citra

- Pariwisata Bali Pasca Isu ‘ Bali Tak Layak Dikunjungi Tahun 2025 ’ Pada Dinas Pariwisata Provinsi Bali,” *Socio-political Commun. Policy Rev.*, vol. 2, no. 3, pp. 1–9, 2025.
- [19] M. Kadarisman, “Efektivitas Kinerja Aparatur Sipil Negara Dalam Pelayanan Administrasi di Kota Depok,” *J. Ilmu Adm. Media Pengemb. Ilmu dan Prakt. Adm.*, vol. 16, no. 1, pp. 17–32, 2019, doi: 10.31113/jia.v16i1.202.
- [20] E. Nur Khobiburrohma, P. Septiana Margareta, and M. Habbie Hasbullah, “Penerapan Sistem Merit Dalam Birokrasi Indonesia Untuk Mewujudkan Good Governance,” *Transparansi J. Ilm. Ilmu Adm.*, vol. 3, no. 2, pp. 139–148, 2020, doi: 10.31334/transparansi.v3i2.900.
- [21] A. A. Fitri, Z. Ridlwan, and R. Natamiharja, “Penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) Pada Dinas Komunikasi, Informatika dan Statistik Provinsi Lampung Dengan Prinsip Good Governance,” *UNES Law Rev.*, vol. 6, no. 3, pp. 8412–8424, 2024, [Online]. Available: <https://review-unes.com/index.php/law/article/view/1749>
- [22] W. Sutiani, “Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Menurut Uu. No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara,” *J. Ilm. Cakrawarti*, vol. 7, no. 2, pp. 15–27, 2024, doi: 10.47532/jic.v7i2.1093.