



## **Analisis Pedagogi Kritis Dan Asas Kepastian Hukum Atas Surat Edaran Gubernur DIY Nomor 29/SE/V/2021 Tentang Memperdengarkan Lagu Kebangsaan Indonesia Raya**

**Hani Subagio<sup>1\*</sup>, Hastangka<sup>2</sup>, Danang Prasetyo<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Universitas Pembangunan Nasional Veteran Yogyakarta, Indonesia

<sup>2</sup>Universitas Mercu Buana Yogyakarta, Indonesia

<sup>3</sup>Sekolah Tinggi Pariwisata Ambarrukmo Yogyakarta, Indonesia

\*hanisubagio@upnyk.ac.id

### **Abstract**

*This research analyzes the principle of legal certainty on the Circular Letter of Yogyakarta Special Region (DIY) Governor Number 29/SE/V/2021 about playing the Indonesia Raya national anthem. Since the issuance of the letter, there have been polemics about the content of the Circular Letter of DIY Governor which are considered to have the potential to be materially and immaterially detrimental if it is going to be implemented. Other polemics arise about the urgency and the content material substance in the Circular Letter of DIY Governor which are potentially contradicting other laws. Even though the Circular Letter is a product of policy, not a product of law, it is juridically impacting institutions under the policymaker. The method used of this research is the normative law research approach. The primary data are the Circular Letter of DIY Governor Number 29/SE/V/2021, Law Number 24/2009 about the national flag, language, symbol, and anthem. Meanwhile, the secondary data are books and research result that are relevant to the topic. The data analysis is conducted by using positive law content and structural analysis. The result of the research shows that the Circular Letter of DIY governor has content material that has the potential to be inconsistent with the content material of article 59 UU Number 24/2009. In addition, the format of the letter does not meet the prevailing terms. In general, the content material of the Circular Letter of DIY Governor may occur of legal uncertainty in the implementation. In addition, in the perspective of critical pedagogy, forcing a national education together with community activities will lead to resistance and apathy.*

**Keywords: Circular Letter; Critical Pedagogy; Indonesia Raya Anthem; Legal Certainty Principle**

### **Abstrak**

Penelitian ini menganalisis asas kepastian hukum Surat Edaran Gubernur DIY Nomor 29/SE/V/2021 yang menghimbau tentang kegiatan memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya. Sejak SE Gubernur DIY dikeluarkan muncul polemik tentang materi muatan Surat Edaran Gubernur DIY yang diangkap berpotensi merugikan secara material dan immaterial atas pelaksanaan Surat Edaran Gubernur DIY. Pokok perdebatan yang lain tentang urgensi dan substansi materi muatan di dalam Surat Edaran Gubernur DIY yang berpotensi bertentangan dengan adanya peraturan perundang undangan yang lain. Meskipun surat edaran merupakan produk kebijakan bukan produk peraturan perundang undangan tetapi memiliki dampak secara yuridis

kepada institusi yang berada di bawah pembuat kebijakan tersebut. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normative. Data primer penelitian didapatkan dari Surat Edaran Gubernur DIY Nomor 29/SE/V/2021 dan UU No 24/2009 tentang UU No.24/2009 tentang bendera, bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan. Data sekunder berasal dari buku, hasil penelitian, berita media online yang sesuai dengan topik penelitian ini. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan analisis isi dan struktur hukum positif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Surat Edaran Gubernur DIY memiliki materi muatan yang dapat berpotensi pada inkonsistensi terhadap materi muatan pada pasal 59 UU No.24/2009. Serta format penulisan surat edaran belum memenuhi kaidah dan ketentuan yang berlaku. Secara umum materi muatan Surat Edaran Gubernur DIY dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan. Berdasarkan aspek pedagogi kritis, memaksakan pendidikan kebangsaan dalam kondisi masyarakat sedang menjalankan aktivitas pekerjaan akan menimbulkan resistensi dan apatisme.

**Kata Kunci: Surat Edaran; Pedagogi Kritis; Lagu Indonesia Raya; Asas Kepastian Hukum**

### **Pendahuluan**

Polemik tentang gagasan nasionalisme mulai muncul kembali pada periode paska reformasi. Upaya untuk menegaskan kembali jiwa nasionalisme dalam bentuk peraturan perundang undangan dan komitmen politik semakin meningkat pada 10 tahun terakhir. Aktualisasi nilai nasionalisme dalam bentuk peraturan perundang undangan melalui rasa cinta tanah air tertuang dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2019 tentang aturan pengelolaan sumber daya nasional untuk pertahanan negara yang menegaskan tentang nilai-nilai bela negara terdiri atas cinta tanah air, sadar berbangsa dan bernegara, setia pada Pancasila sebagai ideologi negara, rela berkorban untuk bangsa dan negara, dan kemampuan awal bela negara (Pemerintah Republik Indonesia, 2019b). Salah satu gerakan yang melahirkan gagasan untuk meningkatkan rasa nasionalisme yang semakin merosot adalah gerakan Indonesia raya bergema. Legitimasi atas ide nasionalisme yang dilakukan dalam bentuk gerakan Indonesia raya bergema ini kemudian menjadi polemik tentang mendengarkan lagu Indonesia raya di seluruh lapisan masyarakat. Perhatian penting dalam studi ini adalah analisis atas surat edaran (selanjutnya disingkat SE) yang dikeluarkan oleh Gubernur DIY Nomor 29/SE/V/2021 tanggal 18 Mei 2021 tentang kegiatan memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya setiap hari pada pukul 10.00 (Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, 2021).

Surat edaran ini menjadi perhatian publik tentang pentingnya menggugah semangat nasionalis yang dituangkan dalam bentuk peraturan yang bersifat normatif. Dalam studi sosiologi hukum dan hukum normatif proses penormaan nilai-nilai dan hubungan peraturan perundang undangan satu dengan yang lain menjadi perhatian utama. Kajian ini akan menganalisis aspek penormaan yang dilakukan oleh lembaga negara dalam membuat kebijakan atau peraturan yang mengikat warga negara dan perspektif pedagogi kritis dalam membentuk karakter kebangsaan di masyarakat. Pandangan yang muncul dari kalangan akademisi tentang terbitnya Surat Edaran Gubernur DIY Nomor 29/SE/V/2021 tanggal 18 Mei 2021 tentang memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya setiap hari pukul 10.00 berpandangan bahwa surat edaran tersebut berpotensi kontra produktif di masyarakat karena memperdengarkan

lagu kebangsaan Indonesia raya dilakukan pada jam sibuk yang banyak aktivitas masyarakat dan harus bersikap berdiri tegak dengan hormat. Surat edaran tersebut berpotensi dapat bertentangan dengan peraturan dan ketentuan yang lebih tinggi tentang tata cara memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia Raya. Pandangan akademisi yang lain melihat surat edaran tersebut dari sudut pandang lain bahwa memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia setiap hari secara umum tidak ada masalah selama tidak mengurangi dan membatasi hak asasi manusia (khususnya hak sipil) dan hak politik warga negara yang juga diatur dalam undang-undang yang lain. Hal yang dikritik terbitnya surat edaran tersebut adalah persoalan terkait dampaknya terhadap nasionalisme itu sendiri. Kekhawatiran yang muncul jika lagu Indonesia raya diperdengarkan secara terus menerus. Kemudian jika dipaksakan oleh sebuah otoritas negara berpotensi pada distorsi makna sakralnya (Susanto, 2021). Armaidly Armawi, pakar ketahanan nasional memberikan tanggapan yang berbeda terkait surat edaran Gubernur DIY tentang memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia dinilai sebagai langkah yang maju dalam merespon situasi dan kondisi saat ini. Menurutnya dari aspek geopolitik kebijakan memperdengarkan lagu Indonesia raya setiap pagi seperti ini dianggap akan mengingatkan pada semangat ikrar dan sumpah serta komitmen para pendiri negara dalam membentuk bangsa dan negara Indonesia (Caesaria, 2021).

Perspektif lain dari salah satu partai politik menyoroti kebijakan memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya ini dinilai tidak substansial dan seperti model kebijakan negara otoriter. Kebijakan tersebut dianggap kebijakan yang prematur dan tanpa studi terlebih dahulu (Pertana, 2021). Tujuan dilaksanakan penelitian ini adalah untuk mengumpulkan fakta-fakta hukum dalam produk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah, mengklarifikasi, menganalisis, dan menginterpretasi fakta hukum tersebut untuk mendapatkan hubungan normatif yang jelas pada ranah hukum dan ranah disiplin lain yang relevan bagi kehidupan hukum, serta meletakkan perspektif pedagogi kritis dalam melihat fenomena tersebut. Penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan kontribusi positif secara teoritis dan konseptual untuk menjawab problematika pelaksanaan produk hukum atau kebijakan yang berimplikasi secara yuridis di masyarakat.

## **Metode**

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif dan empirik. Berdasarkan penelitian hukum normatif materi kajian yang digunakan sebagai data primer adalah Surat Edaran Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 29/SE/V/2021 tentang memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya. Sedangkan aspek sosiologi hukum, sumber data yang digunakan adalah terjadinya surat edaran tersebut berdasarkan dari gejala sosial yang berkembang di masyarakat. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan analisis yuridis dan sosiologis, serta pedagogi kritis. Analisis yuridis menekankan pada tinjauan asas-asas hukum terhadap materi dan substansi surat edaran Gubernur DIY. Pada analisis sosiologi hukum akan menekankan aspek sosiologi hukum terhadap gejala sosial. Analisis pedagogi kritis melihat fenomena tentang pendidikan kebangsaan yang diajarkan dalam konteks kekuasaan, relasi yang dilihat antara aspek normative dan edukatif dalam pendidikan kebangsaan.

## Hasil dan Pembahasan

### 1. Lahirnya Surat Edaran Gubernur DIY

Surat edaran (SE) merupakan bentuk salah satu produk kebijakan yang dibuat oleh pejabat publik untuk memberikan dasar normatif terhadap pelaksanaan kegiatan tertentu. Surat edaran dapat dibuat pada setiap saat tergantung kebutuhan dan kepentingan pembuat kebijakan untuk memberikan petunjuk dan arahan untuk melaksanakan kegiatan berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan secara umum. Berdasarkan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang undangan yang terdapat pada pasal 7 tidak secara eksplisit dijelaskan bahwa Surat edaran masuk dalam hierarki tata urutan peraturan perundang undangan. Pada pasal tersebut dijelaskan bahwa urutan peraturan perundang undangan adalah UUD 1945, ketetapan majelis permusyawaratan rakyat, undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah provinsi, dan peraturan daerah kabupaten/kota (Pemerintah Republik Indonesia, 2011). Begitu juga pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga tidak ditemukan (Pemerintah Republik Indonesia, 2019a).

Posisi surat edaran pada dasarnya sebagai peraturan kebijakan yang dibuat oleh institusi negara dan mengikat di lingkungan institusi negara atau pemerintah yang ada. Surat Edaran Gubernur DIY tentang kegiatan memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya memiliki posisi sebagai produk kebijakan pemerintah daerah yang mengatur tentang kegiatan memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya. Surat edaran tersebut terbit sebagai bentuk upaya untuk meningkatkan jiwa dan semangat nasionalisme serta memperkuat rasa persatuan dan kesatuan bangsa dan negara kesatuan republik Indonesia (Sultan Hamengku Buwono X, 2021). Berikut ini gambar dari surat edaran tersebut.



Gambar 1. Surat Edaran Gubernur DIY No. 29/SE/V/2021 Tentang Memperdengarkan Lagu Kebangsaan Indonesia Raya  
(Sumber: Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, 2021)

Surat Edaran di atas ditujukan kepada bupati/walikota se-Daerah Istimewa Yogyakarta, pimpinan/kepala perwakilan instansi pemerintah pusat, paniradya/pati/inspektur/sekretaris dprd/kepala dinas daerah/kepala badan daerah/kepala satuan polisi pamong praja/kepala biro/kepala badan. penghubung di lingkungan pemerintah daerah DIY, pimpinan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, pimpinan perusahaan swasta. Isi dari surat edaran tersebut pertama, lagu kebangsaan Indonesia raya satu stanza supaya diperdengarkan di setiap pukul 10.00 WIB atau setiap pagi saat memulai aktivitas kegiatan. Kedua, setiap orang yang hadir pada saat lagu kebangsaan Indonesia raya diperdengarkan dan/atau dinyanyikan dengan cara sikap sempurna, yakni wajib berdiri tegak dengan sikap hormat. Ide dasar dari surat edaran ini berlatar belakang dari pandangan pemerintah daerah telah terjadi krisis semangat nasionalisme dan rasa persatuan dan kesatuan bangsa, maka upaya untuk memperkuat semangat nasionalisme dengan memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya. Cikal bakal lahirnya SE ini dimulai dari inisiasi sekelompok masyarakat yang tergabung dalam gerakan forum rakyat yoga untuk Indonesia (disingkat For You Indonesia) untuk menguatkan semangat kebangsaan. Salah satu gagasan tersebut muncul upaya untuk memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya dengan istilah yang populer disebut Indonesia raya bergema (Pangaribowo, 2021). Istilah Indonesia raya bergema menjadi sarana publikasi dan media untuk mensosialisasikan Surat Edaran Gubernur DIY tentang memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya. Berpijak pada itu terbit Surat Edaran Gubernur DIY Nomor 29/SE/V/2021 tentang memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya.

## **2. Perspektif Yuridis-Normatif Atas Materi Muatan Surat Edaran Gubernur DIY**

Keberadaan Surat Edaran Gubernur DIY Nomor 29/SE/V/2021 tentang memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya telah menimbulkan polemik dari aspek substansi materi surat edaran. Pokok persoalan yang mendasar dapat dibagi menjadi dua aspek. Aspek pertama, melihat dari ide dan relasi antara memperkuat semangat nasionalisme dengan memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya seperti apa. Kedua, aspek pelaksanaan memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya yang dilakukan setiap hari dan setiap pukul 10.00 atau saat mulai aktivitas kegiatan. Pada saat pelaksanaan ditemukan bahwa awal memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya justru berlokasi di tempat tempat publik tidak sejalan dengan contoh dan materi pokok dari surat edaran yang akan diarahkan pada institusi pemerintah. Pada prakteknya lagu kebangsaan Indonesia raya diperdengarkan ke para pedagang, tukang becak, dan rumah sakit. Pada saat lagu kebangsaan Indonesia raya diperdengarkan pada 20 Mei 2021 di pasar Wates Kulon Progo menunjukkan fenomena masyarakat yang terdiri dari pedagang pasar, pengunjung, tukang becak yang mendengar lagu kebangsaan Indonesia raya dengan cara berdiri dalam sikap sempurna (Zebua, 2021).

Setelah menjadi polemik pemerintah daerah melakukan pelurusan atas surat edaran yang disampaikan oleh sekretaris daerah. Pokok pelurusan atas SE Gubernur DIY terdapat tiga pokok utama yaitu: (1) SE sifatnya disesuaikan saja; (2) lagu kebangsaan ini tidak untuk diperdengarkan di tempat yang tidak memungkinkan untuk berdiri tegak karena justru tidak menghormati; (3) SE tersebut tidak boleh diberlakukan sembarangan, kaku, dan serampangan di lapangan tanpa melihat situasi, lokasi, dan waktu (Wicaksono, 2021). Namun penancangan dan sosialisasi memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya tidak fokus pada lembaga pemerintah secara khusus sebagaimana yang ditunjuk oleh surat edaran gubernur tetapi justru ke tempat publik salah satunya pasar.



Gambar 2. Sejumlah Pedagang Melakukan Sikap Sempurna Pada Saat Lagu Indonesia Raya di Pasar Beringharjo (Sumber: Rahman, 2021)

Gambar 2 di atas menunjukkan suasana penganjuran dan sosialisasi SE Gubernur DIY Nomor 29/SE/V/2021 tentang memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya. Konsep awal tentang memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya yang ditujukan kepada instansi pemerintah kemudian dalam prakteknya masuk ke ranah publik atau tempat publik seperti *mall*, bandara, rumah sakit, pasar, dan institusi pendidikan. Analisis substansi SE Gubernur DIY dapat ditunjukkan dari struktur dari SE Gubernur DIY tentang memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya secara normatif merupakan produk kebijakan yang dibuat oleh pejabat publik untuk institusi terkait. Dari aspek ilmu hukum yang menggali dan menganalisis 2 pendekatan yaitu: 1) kaidah hukum dan pengertian pokok di dalam hukum, 2) kenyataan hukum (Mamudji, 2015). Berdasarkan dari pendekatan hukum normatif menunjukkan bahwa SE Gubernur DIY Nomor 29/SE/V/2021 tentang memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya memiliki muatan dan kandungan kaidah-kaidah hukum yang mengikat dan berhubungan dengan peraturan perundang undangan yang lainnya. Muatan dari SE Gubernur yang memiliki kandungan kaidah hukum secara substansi. Memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya, dalam peraturan perundang undangan lain lagu kebangsaan telah diatur melalui Undang Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang bendera, bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan. Pasal 59, 60, dan 62 UU N0.24 Tahun 2009 tentang penggunaan lagu kebangsaan Indonesia raya menyebutkan Pasal 59 ayat (2) menjelaskan bahwa lagu kebangsaan dapat diperdengarkan dan/atau dinyanyikan: 1) sebagai pernyataan rasa kebangsaan, 2) dalam rangkaian program pendidikan dan pengajaran, 3) dalam acara resmi lainnya yang diselenggarakan oleh organisasi, partai politik, dan kelompok masyarakat lain, dan/atau 4) dalam acara ataupun kompetisi ilmu pengetahuan, teknologi dan seni internasional.

Pasal 60 terkait tata cara penggunaan lagu kebangsaan: 1) lagu kebangsaan dapat dinyanyikan dengan diiringi alat musik, tanpa diiringi alat musik, ataupun diperdengarkan secara instrumental. Lagu kebangsaan yang diiringi alat musik, dinyanyikan lengkap satu strofe, dengan satu kali ulangan pada refrein. Lagu kebangsaan yang tidak diiringi alat musik, dinyanyikan lengkap satu stanza pertama, dengan satu kali ulangan pada bait ketiga stanza pertama. Pasal 62 Setiap orang yang hadir pada saat lagu kebangsaan diperdengarkan dan/atau dinyanyikan, wajib berdiri tegak dengan sikap hormat. Berdasarkan ketentuan tentang penggunaan lagu kebangsaan dan tata cara penggunaan lagu kebangsaan menurut Undang Undang No. 24 Tahun 2009 tentang bendera,

bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan telah jelas secara normatif penggunaan lagu kebangsaan tidak dapat serta merta diperdengarkan setiap hari, di tempat publik sebagaimana kegiatan sosialisasi SE Gubernur DIY yang melakukan kegiatan memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya di pasar, *mall*, bandara udara, dan rumah sakit. Surat Edaran Gubernur DIY poin 1 dan 2 menyebutkan: 1) bahwa lagu kebangsaan Indonesia raya satu stanza agar diperdengarkan di setiap pukul 10.00 WIB atau setiap pagi saat memulai aktivitas kegiatan, 2) setiap orang yang hadir pada saat lagu kebangsaan Indonesia raya diperdengarkan dan/atau dinyanyikan, wajib berdiri tegak dengan sikap hormat.

Materi muatan pada SE Gubernur DIY Nomor 29/SE/V/2021 di atas menunjukkan potensi muatan materi yang dapat menimbulkan ketidakpastian atas pelaksanaan UU No. 24 Tahun 2009 tentang bendera, bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan. Asas ketidakpastian dapat terjadi pertama, karena inkonsistensi muatan materi yang tercantum di dalam SE Gubernur DIY dengan peraturan yang lain atau peraturan yang lebih tinggi. Kedua, bertentangan dengan asas keserasian dan harmonisasi dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas keserasian yang lain tertib sosial. Dalam prakteknya pelaksanaan SE Gubernur DIY terjadi secara sporadis. Misalnya di Bandara tidak terlaksana setiap pukul 10.00, di rumah sakit tidak semua melaksanakan dan mengikuti SE tersebut, dan beberapa melaksanakan di awal dan tidak pada pukul 10.00. Berdasarkan observasi peneliti ke beberapa pasar ditemukan bahwa tidak semua pasar di wilayah DIY memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya setiap pagi pukul 10.00 WIB. Pada perguruan tinggi tidak semua melaksanakan dan memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya.

Muatan materi ini tidak terjadi sinkronisasi antara peraturan perundang undangan yang ada secara vertikal dan muatan materi antara poin 1 dan 2 dapat berpotensi menimbulkan konflik normatif dan nilai dalam melaksanakan SE tersebut. Asas kepastian hukum atas posisi Surat Edaran Gubernur DIY Nomor 29/SE/V/2021 dalam pelaksanaan memiliki standar ganda mengatur ke dalam dan mengatur ke luar. Apabila mengingat kedudukan gubernur sebagai eksekutif menurut undang undang pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur warga masyarakat dan penyelenggaraan pemerintah daerah. Oleh karena itu, kewenangan kepala daerah dalam hal ini gubernur dalam mengeluarkan keputusan dapat bersifat derivative dari pelaksanaan peraturan perundang undangan yang di atasnya maupun inisiatif daerah untuk mengeluarkan keputusan sesuai kebutuhan daerah atau masyarakat. Namun dalam prakteknya aspek inisiatif atas kebijakan dan kewenangan mengeluarkan keputusan dapat berpotensi kesewenang-wenangan dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Sunarmi menjelaskan bahwa penguasa merupakan faktor politik pertama dan utama dalam perubahan kebijakan. Kekuasaan politik dapat dianggap sebagai suatu kekuatan nyata untuk mengatur kehidupan masyarakat dalam berbagai aspeknya semang (Sunarni, 2016).

Berdasarkan konteks pengaturan kehidupan masyarakat untuk dapat melakukan tindakan politik, pengaruh kekuasaan politik tentang memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya menjadi lebih dominan daripada mengatur hak hak sipil warga negara untuk dapat hidup yang baik, sejahtera, dan mendapatkan rasa aman dan nyaman. SE Gubernur DIY Nomor 29/SE/V/2021 tentang Memperdengarkan lagu Kebangsaan Indonesia raya dalam pelaksanaan terkesan setara dengan peraturan daerah (Perda) yang dapat mengikat seluruh warga masyarakat di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan masifnya pemberitaan oleh media menimbulkan pemahaman dan penafsiran oleh masyarakat bahwa SE Gubernur DIY Nomor 29/SE/V/2021 menjadi kewajiban seluruh masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta. SE Gubernur DIY sebagai produk politik hukum daerah sampai sejauh mana politik hukum ini dapat memberikan jaminan keadilan dalam masyarakat untuk mewujudkan keadilan sosial, menciptakan ketenteraman hidup dan memelihara kepastian hukum, dan menangani kepentingan yang berdampak nyata dalam kehidupan bersama di masyarakat secara konkret.



Gambar 3. Infografis Surat Edaran Gubernur DIY  
(Sumber: Nugraha, 2021)

Gambar 3 di atas menunjukkan fakta sosiologis yang muncul secara virtual tentang dinamika dan perkembangan masyarakat di media sosial memberikan informasi dan response atas terbitnya SE Gubernur DIY. Masyarakat virtual yang berada di dunia maya baik di media sosial dan group virtual melakukan pengiriman pesan poster tersebut untuk menjadi pandangan hukum dari masyarakat untuk dapat dilaksanakan oleh seluruh masyarakat. Situasi ini menunjukkan bahwa SE sebagai produk kebijakan internal menjadi produk populis yang diviralkan dan dipopulerkan melalui saluran media baru dan teknologi informasi seperti group WA, Twitter, FB, dan media digital lainnya.



Gambar 4. Penganjangan Gerakan Indonesia Raya Bergema  
(Sumber: Raharjo, 2021)




Gambar 4 di atas menunjukkan bahwa SE Gubernur DIY Nomor 29/SE/V/2021 tidak semata mata sebagai produk kebijakan untuk internal tetapi menjadi konsumsi publik. Masyarakat virtual memahami SE ini sebagai gerakan politik dan populisme yang telah menggeser peran dan fungsi surat edaran ini menjadi kebijakan populis. Pemaknaan atas SE pada era virtual dan digital telah membawa masyarakat virtual kepada pengaruh pada apa yang ditampilkan dan ditayangkan di media menjadi hukum sosial yang harus dijalankan dan diadopsi. Secara substansi materi muatan SE ini berpotensi bertentangan dengan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan antara lain ketertiban, kepastian hukum, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Secara yuridis formal berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Nomor 80 Tahun 2012 tentang pedoman tata naskah dinas instansi pemerintah dan Peraturan Kepala Arsip Nasional Nomor 2 Tahun 2014 tentang pedoman tata naskah dinas, surat edaran digolongkan sebagai produk tata naskah dinas. Surat edaran didefinisikan sebagai naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak (Arsip Nasional Republik Indonesia, 2014).

Oleh karena itu idealnya keberadaan surat edaran hanya sebatas sebagai alat komunikasi kedinasan yang berupa pemberitahuan kepada pejabat/pegawai internal. Hal ini dikarenakan posisinya hanya bersifat informative, dengan demikian surat edaran tidak boleh mengatur hal yang dapat melampaui kewenangan dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 80 tahun 2012 juga telah mengatur susunan dan standar operasional prosedur pembuatan surat edaran secara baku bahwa batang tubuh surat edaran seharusnya memuat tiga hal yaitu 1) alasan tentang latar belakang perlunya dibuat surat edaran, 2) peraturan perundang-undangan yang berlaku atau naskah dinas lain yang dijadikan dasar pembuatan surat edaran, 3) pemberitahuan tentang hal tertentu yang sifatnya dianggap dianggap mendesak (Menteri, 2012). Untuk distribusi SE juga diatur dalam ketentuan peraturan tersebut bahwa surat edaran disampaikan dengan surat dinas/memorandum/nota dinas dari pejabat yang berwenang kepada pejabat dan pihak terkait lainnya. Penyusunan surat edaran yang kecenderungan kurang cermat dan tidak sesuai dengan ketentuan pedoman penyusunan naskah dinas dapat menimbulkan maladministrasi atas naskah dinas yang diterbitkan oleh lembaga pemerintah.

CONTOH 3A  
FORMAT SURAT EDARAN YANG DITANDATANGANI OLEH PEJABAT NEGARA

 NAMA JABATAN REPUBLIK INDONESIA <b>SURAT EDARAN</b> <b>NOMOR .... TAHUN ....</b> <b>TENTANG</b>	Lambang Negara dan nama jabatan yang telah dicetak
<b>A. Latar Belakang</b> ..... <b>B. Maksud dan Tujuan</b> ..... <b>C. Ruang Lingkup</b> ..... <b>D. Dasar</b> ..... <b>E.</b> dan seterusnya.	Penomoran yang berurutan dalam 1 tahun takwim Judul Surat Edaran yang ditulis dengan huruf kapital Memuat alasan tentang perlu diterapkannya Surat Edaran, maksud dan tujuan, ruang lingkup, dasar dan seterusnya
Ditetapkan di ..... pada tanggal ..... NAMA JABATAN, Tanda Tangan dan Cap jabatan NAMA LENGKAP	Memuat ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar diterapkannya Surat Edaran Memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap mendesak Kota sesuai dengan alamat instansi dan tanggal penandatanganan Nama jabatan dan nama lengkap yang ditulis dengan huruf kapital

Gambar 5. Format Baku Surat Edaran (Sumber: Kemenpanrb, 2012)

Berdasarkan pada format surat edaran yang telah ditetapkan oleh Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Nomor 80/2012 surat edaran memiliki muatan yang terdiri atas latar belakang, maksud dan tujuan, ruang lingkup, dan dasar yuridis, serta isi dari surat edaran yang sesuai dengan maksud dan tujuan. Apabila meninjau Surat Edaran Gubernur DIY Nomor 29/SE/V/2021 tentang memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya belum memenuhi standar format penulisan SE sebagaimana diatur di dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi No.80/2012. Menurut Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang pedoman tata naskah dinas menjelaskan bahwa surat edaran termasuk kategori naskah dinas arahan. Naskah dinas arahan didefinisikan dalam peraturan kepala arsip sebagai naskah yang memuat kebijakan pokok atau kebijakan pelaksanaan yang harus dipedomani dan dilaksanakan dalam penyelenggaraan tugas dan kegiatan setiap lembaga yang berupa produk hukum yang bersifat pengaturan, penetapan, dan penugasan (Arsip Nasional Republik Indonesia, 2014).

Berdasarkan definisi di atas menunjukkan bahwa SE merupakan bagian dari naskah dinas arahan memuat kebijakan pokok atau kebijakan pelaksanaan yang menjadi pedoman bagi penyelenggaraan tugas dan kegiatan setiap lembaga. Dalam hal ini materi muatan surat edaran yang dikeluarkan oleh Gubernur DIY tentang memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya dapat menunjukkan pemahaman yang beragam apakah itu bagian dari hal yang urgen dan berkaitan dengan kebijakan pokok tata kelola pemerintahan daerah atau sesuatu di luar dari koridor pengaturan yang tidak perlu diatur di dalam surat edaran.



Gambar 6. Format Surat Edaran Menurut Peraturan Kepala Arsip Nasional (Sumber: Arsip Nasional Republik Indonesia, 2014)

Apabila merujuk pada Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang pedoman tata naskah dinas, muatan susunan dan format surat edaran yang dikeluarkan oleh Gubernur DIY Nomor 29/SE/V/2021 belum sepenuhnya memenuhi standar ketentuan dan pedoman pada Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 dan Permenpan RB N0.80 Tahun 2012. Surat Edaran yang disusun tidak berdasarkan pada ketentuan umum yang berlaku pada peraturan yang lebih tinggi atau peraturan yang lain berpotensi pada ketidakpastian dan kerancuan dalam keabsahan surat edaran yang diterbitkan oleh institusi pemerintah.

### **3. Refleksi Surat Edaran Terhadap Hak Asasi Manusia**

Pada dasarnya setiap orang memiliki hak dasar yang sama di depan hukum dan mendapatkan jaminan atas kepastian hukum. Sebagaimana di atur dalam undang-undang dasar negara republik Indonesia pasal 28 D ditegaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Ketentuan undang-undang dasar negara republik Indonesia telah mengatur secara jelas atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum. Suatu peraturan yang dibuat oleh pemerintah memiliki tujuan yang mengarahkan pada kehidupan yang tertib dan damai. Utsman Sabian menjelaskan bahwa kehidupan masyarakat diatur oleh berbagai aturan sebagai kaidah kaidah umum untuk dipatuhi atau ditaati bagi yang melanggarnya akan mendapatkan sanksi (Utsman, 2009). Keberadaan Surat Edaran Gubernur DIY sebagai salah satu bentuk norma hukum yang bersumber dari negara atau pemerintah memiliki kerangka untuk memberikan pengaturan kepada masyarakat agar memiliki tujuan tertentu. Tujuan dari penetapan peraturan perlu menegaskan pada ketentuan ketentuan normatif yang tidak melanggar peraturan yang lebih tinggi atau peraturan yang lain. Dari aspek sosiologi hukum dapat ditunjukkan bahwa terbitnya Surat Edaran Gubernur DIY telah melahirkan berbagai penafsiran dan pemahaman dalam pelaksanaannya. Surat edaran ini telah berdampak sosial terhadap ketidakpastian pelaksanaan surat edaran yang melihat secara kaku dengan melakukan kegiatan menyanyikan lagu Indonesia raya yang dilakukan di perguruan tinggi pada pukul 10.00 pada acara akademik.

Temuan observasi yang lain sebagaimana yang telah dijelaskan surat edaran ini memiliki akibat secara sosial pelaksanaan surat edaran di masyarakat. Kegiatan yang dilakukan dalam memperdengarkan dan menyanyikan lagu kebangsaan Indonesia raya dilakukan secara sporadis dan tidak menentu di masyarakat dan tempat tempat publik. Ketidakpastian dalam memperdengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya dari masalah waktu dan hari menjadikan surat edaran ini dapat menimbulkan dampak sosial di masyarakat yang timbul atas produk peraturan tersebut. Dampak sosial yang berpotensi merugikan hak hak sipil warga negara sebagaimana diatur dalam Undang Undang Dasar 1945 tidak ada jaminan dan kepastian hukum. Begitu juga dalam Undang Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang hak asasi manusia Pasal 9 ayat 2 menyebutkan bahwa setiap orang berhak hidup tentram, aman, damai, bahagia, sejahtera lahir dan batin.

### **4. Perspektif Pedagogi Kritis**

Gerakan Indonesia raya bergema menjadi upaya yang menarik untuk dilihat dari perspektif pedagogi kritis. Gerakan Indonesia raya bergema menjadi salah satu ikon untuk meningkatkan rasa nasionalisme di kalangan masyarakat dan generasi muda. Ide ini menjadi bagian dari proses transformasi pendidikan nilai-nilai

kebangsaan melalui lagu Indonesia raya. Dalam perspektif pedagogi kritis menawarkan wacana dan kajian kritis atas fenomena dan praktek pendidikan yang telah dilakukan baik untuk membentuk karakter peserta didik maupun kebijakan atau sistem pendidikan yang mengarahkan untuk membentuk manusia dan peradaban (Supratiknya, 2016). Kebijakan memperdengarkan lagu Indonesia raya melalui surat edaran gubernur menjadi wacana yang menarik dari aspek pendidikan kritis. Apakah arah dari mendengarkan lagu Indonesia raya setiap hari sebagai upaya pendidikan kebangsaan. Perspektif pedagogi kritis melihat upaya pendidikan kebangsaan melalui menyanyikan lagu Indonesia raya merupakan bagian dari mobilisasi kelas sosial tertentu untuk melakukan dominasi terhadap masyarakat dalam proses transformasi pendidikan kebangsaan yang berpotensi menimbulkan kesalahpahaman dan penafsiran atas ide berbangsa dan bernegara di tengah masyarakat dalam kondisi sedang beraktivitas untuk mendapatkan sumber kehidupan sehari-hari (makan, minum) bekerja untuk hidup. Hegemoni kekuasaan yang terlalu kuat dalam melakukan transformasi nilai-nilai kebangsaan dan pendidikan kebangsaan tanpa melihat pertimbangan kondisi sosial, budaya, dan pendidikan akan berpotensi gagal pemahaman masyarakat untuk mencintai bangsa dan negara. Hakikat pendidikan kebangsaan untuk mendorong bagaimana perilaku masyarakat untuk dapat mencintai bangsa dan negara. Kesadaran berbangsa dan bernegara ini dapat ditumbuhkan dari kepedulian dan perhatian masyarakat tentang bangsanya (Budiman, 2018). Untuk itu, lagu kebangsaan dapat menjadi kegiatan dan media untuk membangun kesadaran kritis. Kesadaran kritis ini merupakan kemampuan untuk melihat esensi dari realitas, memahami struktur terdalam dan realitas mampu menangkap fenomena tersembunyi di balik realitas.

Fenomena mendengarkan lagu kebangsaan Indonesia raya dalam konteks pedagogi kritis dapat berpengaruh terhadap pendidikan kebangsaan ketika hal itu tidak tepat ditransformasikan kepada masyarakat akan berdampak pada pendidikan kebangsaan tidak dapat berjalan secara efektif dan efisien akan menimbulkan resistensi.

## **Kesimpulan**

Berdasarkan dari hasil penelitian yang telah diuraikan di atas menunjukkan bahwa regulasi dan produk kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat publik atau institusi pemerintah masih belum mencerminkan kaidah-kaidah hukum yang baik atau memberikan asas kepastian terhadap pelaksanaan produk kebijakan atau peraturan yang dibuat. SE Gubernur DIY Nomor 29/SE/V/2021 berdampak secara yuridis normatif dan sosiologis dari aspek materi muatan yang dicantumkan di dalam SE tersebut. Aspek yuridis normatif yang dapat menimbulkan inkonsistensi dan inkoheren terhadap peraturan yang lain. Aspek sosiologis dapat menimbulkan ketidakharmonisan sosial dalam pelaksanaan SE tersebut karena potensi mengganggu kenyamanan dan ketertiban sosial, serta layanan publik dapat terganggu. Apakah dengan SE Gubernur DIY tersebut bisa meningkatkan aspek layanan publik yang baik ketika kegiatan dilaksanakan pada saat layanan publik berlangsung. Hambatan-hambatan sosiologis dan psikologi ini tidak dipertimbangkan dalam penyusunan SE Gubernur DIY tersebut. Penelitian ini menyimpulkan bahwa SE ini tidak memenuhi asas kepastian, SE ini menimbulkan multi tafsir di dalam pelaksanaan di masyarakat/instansi. Tujuan utama yang baik menjadi salah di dalam cara penetapannya.

SE merupakan produk kebijakan yang mengikat pada institusi dan masyarakat tertentu sebaiknya dapat dirumuskan dan disusun dengan mempertimbangkan asas kepastian hukum dalam upaya melaksanakan kegiatan tersebut. Asas sinkronisasi dan

harmonisasi dengan peraturan yang lain supaya tidak berpotensi bertentangan dengan peraturan yang ada. Perlu penelitian lebih lanjut untuk mengukur hubungan nasionalisme dengan memperdengarkan lagu Indonesia raya sampai seberapa jauh apakah memiliki hubungan langsung atau tidak langsung. Surat edaran baiknya untuk tidak menjadi konsumsi publik dan menimbulkan situasi yang kurang kondusif karena bisa dipahami secara berbeda. Perlu adanya riset asas kemanfaatan atas SE bagi masyarakat, pekerja, pedagang, pegawai pemerintah, pegawai BUMN, pegawai swasta, perguruan tinggi, sekolah, siswa, mahasiswa. Untuk itu jika ketentuan materi yang diatur ingin menjadi di luar koridor hukum, baiknya dibuat pengaturan yang lebih luas dari sekedar SE. SE ini dikeluarkan untuk internal tetapi muatannya di luar dari koridor hukum. Oleh karena itu muatan materi dalam SE perlu ditinjau ulang. Berdasarkan perspektif pedagogi kritis menunjukkan bahwa memperdengarkan lagu Indonesia raya setiap hari pada ruang publik sebagai media pembelajaran kebangsaan yang dilakukan kurang tepat akan berdampak pada resistensi dan kurang bermaknanya pendidikan kebangsaan kepada masyarakat.

### Daftar Pustaka

- Budiman, I. L. (2018). Mengukur Budaya Toleran dan Nasionalisme di Lingkungan Civitas Akademika UPN “Veteran” Jogjakarta. *Paradigma: Jurnal Masalah Sosial, Politik, Dan Kebijakan*, 16(2).
- Caesaria, S. D. (2021). *Pakar UGM Soroti Kebijakan Sri Sultan HB X Terkait Lagu Indonesia Raya*. Retrieved Mei 24, 2021, from <https://www.kompas.com/edu/read/2021/05/24/140000971/pakar-ugm-soroti-kebijakan-sri-sultan-hb-x-terkait-lagu-indonesia-raja>
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2012). *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2012 Tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah*. [https://legalitas.org/download/write\\_pdf.php?url=pdf/peraturan\\_menteri/kementerian\\_pendayagunaan\\_aparatur\\_negara\\_dan\\_reformasi\\_birokrasi/2012/Peraturan-Menteri-Kementerian-Pendayagunaan-Aparatur-Negara-dan-Reformasi-Birokrasi-80-tahun-2012.pdf](https://legalitas.org/download/write_pdf.php?url=pdf/peraturan_menteri/kementerian_pendayagunaan_aparatur_negara_dan_reformasi_birokrasi/2012/Peraturan-Menteri-Kementerian-Pendayagunaan-Aparatur-Negara-dan-Reformasi-Birokrasi-80-tahun-2012.pdf)
- Nasional Republik Indonesia, A. (2010). Keputusan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 09 Tahun 2000 tentang pedoman penyusutan arsip pada lembaga-lembaga negara dan Badan-Badan Pemerintahan.
- Nugraha, F. R. (2021). *Sultan HB X Minta Lagu Indonesia Raya Diputar di DIY Setiap Pagi*. Retrieved Mei 19, 2021, from <https://infografis.sindonews.com/photo/7926/sultan-hb-x-minta-lagu-indonesia-raja-diputar-di-diy-setiap-pagi-1621401621>
- Pangaribowo, W. S. (2021). *Pemerintah DIY Bakal Wajibkan Instansi-instansi Kumandangkan ‘Indonesia Raya’ Setiap Pukul 10.00 WIB*. Retrieved Mei 17, 2021, from <https://regional.kompas.com/read/2021/05/17/175627878/pemerintah-diy-bakal-wajibkan-instansi-instansi-kumandangkan-indonesia-raja?page=all>.
- Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. (2021). *Surat Edaran Gubernur DIY No. 29/2021 Tentang Memperdengarkan Lagu Kebangsaan Indonesia Raya*. Retrieved Mei 18, 2021, from <https://jogjaprovo.go.id/pengumuman/surat-edaran-gubernur-diy-no-292021-tentang-memperdengarkan-lagu-kebangsaan-indonesia-raja>
- Pemerintah Republik Indonesia. (2011). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. <https://peraturan.go.id/common/dokumen/ln/2011/uu12-2011bt.pdf>

- Pemerintah Republik Indonesia. (2019a). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. [https://jdih.perpusnas.go.id/file\\_peraturan/UU\\_Nomor\\_15\\_Tahun\\_2019.pdf](https://jdih.perpusnas.go.id/file_peraturan/UU_Nomor_15_Tahun_2019.pdf)
- Pemerintah Republik Indonesia. (2019b). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional Untuk Pertahanan Negara*. <https://www.kemhan.go.id/poahan/wp-content/uploads/2020/03/Salinan-UU-Nomor-23-Tahun-2019.pdf>
- Pertana, P. R. (2021). *Partai Ummat Kritik Kebijakan Sultan Soal 'Indonesia Raya' Seperti Korut*. Retrieved Mei 20, 2021, from <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-5575849/partai-ummat-kritik-kebijakan-sultan-soal-indonesia-roya-seperti-korut>
- Raharjo, R. (2021). *Pencanangan Gerakan Indonesia Raya Bergema Berlangsung Semarak*. Retrieved April 17, 2023, from <https://jogja.tribunnews.com/2021/05/20/pencanangan-gerakan-indonesia-roya-bergema-berlangsung-semarak>
- Rahman. (2021). *Indonesia Raya Berkumandang, Pedagang Beringharjo: Siap Grak!* Retrieved Mei 20, 2021, from <https://gudeg.net/read/18174/indonesia-roya-berkumandang-pedagang-beringharjo-siap-grak.html>
- Sultan Hamengku Buwono X, S. (2021). *Indonesia Raya Bergema bangun Semangat Kebangsaan*. *Harian Jogja*, 1–1.
- Sunarni. (2016). *Sejarah Hukum*. Jakarta: Prenadamedia.
- Supratiknya, A. (2016). *Pedagogi kritis & pendidikan tinggi*. *Retorik: Jurnal Ilmu Humaniora*, 4(1), 71–102.
- Susanto, H. (2021). *Sultan Wajibkan 'Indonesia Raya' Tiap Pagi, UPN Yogya Minta Dikaji Ulang*. Retrieved Mei 19, 2021, from <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-5575078/sultan-wajibkan-indonesia-roya-tiap-pagi-upn-yogya-minta-dikaji-ulang>
- Utsman, S. (2009). *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum: Makna Dialog Antara Hukum dan Masyarakat Dilengkapi Proposal Penelitian Hukum (Legal Research)*.
- Wicaksono, P. (2021). *Pemda DIY Luruskan Surat Edaran Sultan HB X soal Setel Indonesia Raya Tiap Pagi*. Retrieved Mei 20, 2021, from <https://nasional.tempo.co/read/1464072/pemda-diy-luruskan-surat-edaran-sultan-hb-x-soal-setel-indonesia-roya-tiap-pagi>
- Zebua, D. J. (2021). *Pedagang hingga Tukang Becak Kompak Tunjukkan Sikap Sempurna Saat 'Indonesia Raya' Dikumandangkan*. Retrieved Mei 20, 2021, from <https://pemilu.kompas.com/read/2021/05/20/171945978/pedagang-hingga-tukang-becak-kompak-tunjukkan-sikap-sempurna-saat-indonesia?page=all>