

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia disebut sebagai negara kepulauan karena memiliki puluhan ribu pulau yang terbentang dari Sabang sampai Merauke. Banyak dari pulau-pulau tersebut yang menyimpan sejarah peradaban manusia yang sangat tua dan juga bermacam-macam kebudayaan yang beragam yang memiliki kekhasan masing-masing.

Kebudayaan adalah hasil karya manusia zaman dahulu yang di wujudkan dalam bentuk yang bermacam-macam. Umumnya kebudayaan di masing-masing daerah tentulah berbeda-beda. Hal ini dikarenakan adat-istiadat dan faktor adaptasi manusia di lingkungan suatu daerah berbeda dengan di daerah lainnya. Menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia kebudayaan sama artinya dengan budaya yang diartikan sebagai sebuah pikiran, akal budi.<sup>1</sup> Sedangkan menurut Koentjaraningrat, “kebudayaan adalah seluruh sistem gagasan, tindakan dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik dari manusia dengan belajar.”<sup>2</sup> Kebudayaan merupakan sebuah hal penting yang harus dilindungi dan dilestarikan keberadaannya agar dapat bermanfaat untuk generasi yang akan datang.

Koentjaraningrat meyakini bahwa ada tiga wujud kebudayaan, yaitu :

---

<sup>1</sup> Dessy Anwar, **Kamus Lengkap Bahasa Indonesia**, Surabaya: Amelia, tth, hlm.67

<sup>2</sup> Koentjaraningrat dalam Intan Permata Sari, **Pengantar Antropologi**, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017, hlm.77

1. “Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks dari ide, gagasan, nilai, norma, peraturan dan sebagainya. Wujud pertama adalah wujud ideal dari kebudayaan. Sifatnya abstrak, tidak dapat diraba atau difoto.
2. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks aktivitas serta tindakan berpola dari manusia dalam masyarakat. Wujud kedua adalah wujud kebudayaan yang disebut sistem sosial atau *social system*, mengenai tindakan berpola dari manusia itu sendiri.
3. Wujud kebudayaan sebagai benda-benda hasil karya manusia. Wujud ketiga adalah wujud kebudayaan yang disebut kebudayaan fisik, berupa seluruh total dari hasil fisik dari aktifitas, perbuatan, dan karya semua manusia dalam masyarakat, maka sifatnya paling konkret, dan berupa benda-benda atau hal-hal yang dapat diraba, dilihat, dan difoto.”<sup>3</sup>

Kebudayaan adalah suatu warisan dari masa lampau yang harus dilindungi, dilestarikan, dan dimanfaatkan untuk kepentingan nasional. Oleh karena itu, dalam rangka melestarikan dan melindungi kebudayaan tersebut, harus ada sikap dan komitmen baik dari pemerintah maupun masyarakat agar supaya kebudayaan tersebut dapat dinikmati oleh generasi mendatang.

“Dari sekian banyak budaya nasional yang perlu mendapat perhatian adalah peninggalan cagar budaya. Peninggalan cagar budaya ini merupakan kekayaan budaya bangsa yang penting artinya bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan pendidikan, agama dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan, sehingga perlu dilindungi dan dilestarikan demi pemupukan kesadaran jati diri bangsa dan kepentingan nasional.”<sup>4</sup>

Peninggalan prasejarah sering dikaitkan dengan cagar budaya yang merupakan warisan budaya dari nenek moyang yang tersebar hampir di seluruh wilayah Indonesia, salah satunya di Kabupaten Situbondo. Di Kabupaten Situbondo banyak ditemukan situs cagar budaya antara lain Tugu Anyer Panarukan, Kubur Batu Banteng dan benda-benda cagar budaya yang banyak

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm.77

<sup>4</sup> Syahrawi Manan dalam Andi Muhammad Said, **Refleksi 100 Tahun Lembaga Purbakala Makassar 1913-2013 Pengelolaan Pelestarian Cagar Budaya**, Cetakan Pertama, Makassar: Yayasan Pendidikan Mohammad Natsir, 2013, hlm.15

ditemukan oleh warga, seperti Patung Dewi Laksmi, lesung batu, keramik, gerabah, kendi dan masih banyak lagi yang tentunya harus benar-benar dijaga dan dirawat karena sifatnya yang rentan akan kerusakan yang disebabkan baik oleh faktor alam dan faktor manusia. Upaya untuk melindungi dan melestarikan kebudayaan dari kerusakan tersebut diperlukan perlindungan hukum.

Perlindungan hukum merupakan suatu hal yang penting artinya dalam upaya melindungi dan menjaga keutuhan peninggalan cagar budaya dari kepunahan dan kerusakan. Perlindungan hukum adalah perlindungan yang didasarkan pada aturan-aturan atau norma-norma hukum, terutama yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Dengan adanya peraturan perundang-undangan yang jelas, akan memberikan kepastian hukum dan arah tindakan yang tepat tentang hal-hal apa dan bagaimana yang harus dilakukan dalam menangani dan menyelesaikan berbagai persoalan yang ditemui secara kongkrit di lapangan.

Perlindungan hukum cagar budaya dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5168), bahwa cagar budaya merupakan kekayaan budaya bangsa sebagai wujud pemikiran dan perilaku kehidupan manusia yang penting artinya bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sehingga perlu dilestarikan dan dikelola secara tepat melalui upaya perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan dalam rangka

memajukan kebudayaan nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Cagar budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, struktur cagar budaya, situs cagar budaya, dan kawasan cagar budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan. Cagar budaya merupakan bagian dari kebudayaan, maka dari itu perlindungan cagar budaya juga mengacu pada Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.” Hal ini menunjukkan bahwa perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya merupakan hal penting yang harus dilaksanakan demi kepentingan seluruh bangsa Indonesia.

Perlindungan hukum yang berkaitan dengan benda cagar budaya terdapat dalam Pasal 95 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5168) bahwa: “Pemerintah dan/atau pemerintah daerah mempunyai tugas melakukan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya.” Maka sesuai dengan pasal diatas, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah wajib melaksanakan tugas tersebut guna menjaga situs-situs maupun benda-benda cagar budaya untuk diwariskan kepada generasi mendatang. Dengan demikian, pemerintah

daerah memiliki tanggung jawab yang besar dalam upaya untuk melakukan perlindungan hukum dan pelestarian cagar budaya yang meliputi perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

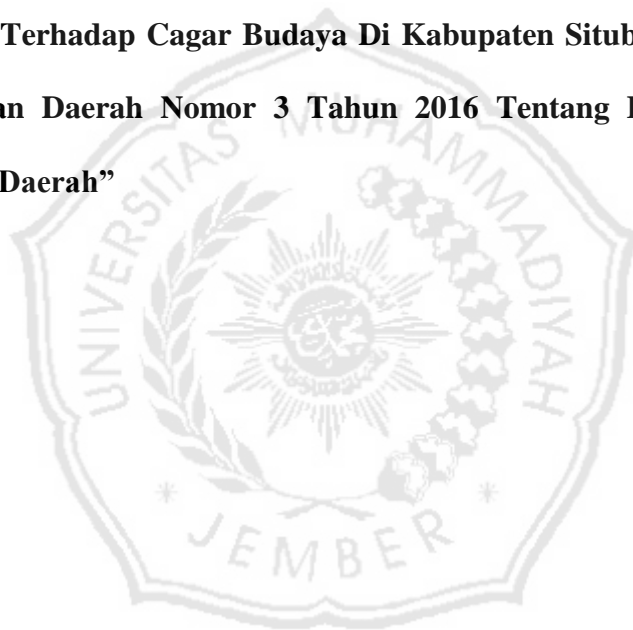
Namun dalam implementasinya, Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo masih kurang optimal dalam memberikan perlindungan hukum terhadap cagar budaya yang berada di Kabupaten Situbondo. Hal ini dapat dilihat dari cagar budaya yang terkesan tidak terawat dan terbengkalai, aset cagar budaya yaitu ‘Gerbong Penolong’ yang berada di Desa Sumberkolak, Kecamatan Panarukan yang beberapa bagiannya mengalami kerusakan, berkarat dan ada bagian besi pegangan yang hilang<sup>5</sup>, dan juga ‘Situs Melik’ yang berada di Dusun Krajan, Desa Sumberejo, Kecamatan Banyuputih yang bahkan rusak karena adanya kegiatan ilegal penambangan liar pasir batu oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.<sup>6</sup> Dan juga di Kabupaten Situbondo belum ada museum yang dapat menyimpan benda-benda cagar budaya yang ditemukan, serta masih banyak benda-benda cagar budaya yang dimiliki secara pribadi oleh orang-orang yang menemukan dan bahkan ada juga benda cagar budaya yang tanpa sengaja karena kurangnya pengetahuan masyarakat akan cagar budaya digunakan sebagai alas atau dasar pondasi kayu penyangga di rumah mereka.

---

<sup>5</sup> Ghazali Dasuqi, “Menengok Nasib Cagar Budaya ‘Gerbong Penolong’ di Panarukan”, diakses dari <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3242055/menengok-nasib-cagar-budaya-gerbong-penolong-di-panarukan>, pada tanggal 13 November 2018 pukul 08.58 WIB

<sup>6</sup> Danu Bhirawa, “Dang Acarya, Rumah Aktivis dan Pecinta Cagar Budaya Situbondo”, diakses dari <http://harianbhirawa.com/2018/01/dang-acarya-rumah-aktivis-dan-pecinta-cagar-budaya-situbondo/>, pada tanggal 13 November 2018 pukul 09.06 WIB

Bertitik tolak pada latar belakang di atas, maka saya ingin menganalisis bagaimana bentuk perlindungan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo terhadap cagar budaya yang berada di Kabupaten Situbondo dan mengetahui kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo dalam memberikan perlindungan hukum terhadap cagar budaya yang berada di Kabupaten Situbondo. Karena adanya permasalahan tersebut, saya tertarik untuk menyusun skripsi dengan judul : **“Perlindungan Hukum Terhadap Cagar Budaya Di Kabupaten Situbondo Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Pengelolaan Cagar Budaya Daerah”**



## **1.2 Rumusan Masalah**

Berpijak pada uraian latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk perlindungan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo terhadap cagar budaya yang berada di Kabupaten Situbondo?
2. Apa saja kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo dalam memberikan perlindungan hukum terhadap cagar budaya yang berada di Kabupaten Situbondo?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Bertitik tolak pada judul dan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo terhadap cagar budaya yang berada di Kabupaten Situbondo.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo dalam memberikan perlindungan hukum terhadap cagar budaya yang berada di Kabupaten Situbondo.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Saya berharap, penelitian ini dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut :

1. Manfaat secara teoritis
  - a. Dapat berkontribusi bagi ilmu pengetahuan, khususnya dalam ilmu hukum;
  - b. Pembaca dapat mengetahui bentuk perlindungan hukum terhadap cagar budaya dan kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo dalam memberikan perlindungan hukum terhadap cagar budaya yang berada di Kabupaten Situbondo;
2. Manfaat secara praktis
  - a. Dapat memberikan masukan baik bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam mengoptimalkan upaya perlindungan hukum terhadap cagar budaya yang berada di Kabupaten Situbondo;
  - b. Dapat memberikan pengetahuan dan meningkatkan kesadaran bagi masyarakat terkait betapa pentingnya melindungi cagar budaya agar dapat dinikmati oleh generasi mendatang.

### **1.5 Metode Penelitian**

Metodologi dalam suatu penelitian merupakan penjamin suatu kebenaran ilmiah. Metodologi penelitian berfungsi sebagai pedoman pada saat mengadakan analisis terhadap data yang dihasilkan, sehingga tidak terjadi penyimpangan dalam pembahasan.

“Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian



mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala bersangkutan.”<sup>7</sup>

Metode yang saya gunakan dalam penelitian ini terdiri dari :

### 1.5.1 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). “Peraturan perundang-undangan artinya dilakukan dengan mengkaji semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari penelitian tersebut merupakan argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.”<sup>8</sup>

Metode pendekatan penelitian ini, diharapkan dapat menganalisis bentuk perlindungan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo terhadap cagar budaya yang berada di Kabupaten Situbondo dan mengetahui kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo dalam memberikan perlindungan hukum terhadap cagar budaya yang berada di Kabupaten Situbondo.

### 1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah deskriptif, yaitu “untuk memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan yang berdasarkan atas suatu perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam suatu penulisan, kemudian menyusunnya secara logis dan sistematis.”<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, **Pengantar Penelitian Hukum**, Jakarta: UI Press, 1986, hlm.43

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Jakarta: Kencana, 2006, hlm.141

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2010, hlm.162

Saya menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai dasar untuk menjadi patokan terhadap apa yang seharusnya dilakukan oleh instansi terkait. Kemudian dilakukan perbandingan terhadap kondisi dan situasi di lapangan apakah sudah sinkron dengan peraturan maupun perundang-perundangan yang berlaku. Hukum telah bekerja atau berfungsi apabila yang dicita-citakan sesuai dengan kenyataan atau dengan kata lain berhasil diwujudkan dengan terciptanya ketertiban di dalam masyarakat.

### 1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum menurut Peter Mahmud Marzuki ialah :

“bagian terpenting dalam penelitian hukum. Tanpa bahan hukum tidak mungkin dapat ditemukan jawaban atas isu hukum yang diketengahkan. Guna memecahkan isu hukum yang dihadapi digunakan bahan hukum sebagai sumber penelitian hukum.”<sup>10</sup>

1. Bahan hukum primer, yaitu “merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.”<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Jakarta: Kencana, 2007, hlm.22

<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Jakarta: Kencana Prenada Group, 2011, hlm.141

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5168);
  - c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587);
  - d. Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Pengelolaan Cagar Budaya Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Situbondo Tahun 2016 Nomor 13, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 13);
  - e. Peraturan Bupati Situbondo Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Pengelolaan Cagar Budaya Daerah (Berita Daerah Kabupaten Situbondo Tahun 2017 Nomor 58).
2. Bahan hukum sekunder, yaitu “berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.”<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm.142

3. Bahan hukum tersier, yaitu “bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder contohnya : Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum.”<sup>13</sup>

#### **1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara studi kepustakaan yaitu “membaca dan mempelajari peraturan perundang-undangan, teori-teori, atau tulisan-tulisan yang terdapat dalam buku-buku literatur, catatan kuliah, surat kabar dan bahan-bahan bacaan ilmiah yang mempunyai hubungan dengan permasalahan yang diangkat”<sup>14</sup> dan wawancara secara langsung kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan permasalahan yang saya angkat.

#### **1.5.5 Analisis Bahan Hukum**

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum secara kualitatif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan komparatif.

---

<sup>13</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, **Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Semarang: Ghalia Indonesia, 1998, hlm.8

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif**, Jakarta: Rajawali Pers, 2015, hlm. 21

Dalam melakukan penelitian hukum, dilakukan langkah-langkah sebagai berikut :

1. “mengidentifikasi fakta hukum dan mengelimir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum;
3. melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. menarik kesimpulan dalam argumentasi menjawab isu hukum;
5. memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.”<sup>15</sup>



---

<sup>15</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *op.cit*, hlm.171