

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki aneka ragam kebudayaan. Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya. Negara Indonesia mempunyai kewajiban untuk memajukan kebudayaan nasional di dunia dengan cara memberikan perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan terhadap kebudayaan, seperti yang dijelaskan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan Republik Indonesia. Aneka ragam kebudayaan di Indonesia dari masa lalu menghasilkan warisan budaya di daerah, yang terdiri dari bendawi (*tangible*) dan bukan bendawi (*intangible*). Warisan budaya bendawi ada yang disebut dengan cagar budaya yang memiliki nilai-nilai kebudayaan, namun ada juga bukan atau belum memenuhi kriteria sebagai cagar budaya (Endang Sumiarni, 2019: 67). Dalam mempertahankan warisan budaya, maka cagar budaya harus dilestarikan, dimanfaatkan dan dibina sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

Dalam konsideran menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, 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 pelindungan, pengembangan, dan pemanfaatan dalam rangka memajukan kebudayaan nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Cagar budaya merupakan warisan budaya dan bersifat kebendaan, yang terdiri dari Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya dan Kawasan Cagar Budaya yang berada di darat maupun di air. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya ditentukan bahwa keberadaan cagar budaya perlu dilestarikan yang bernilai untuk sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama dan kebudayaan.

Negara Indonesia adalah negara yang banyak memiliki sejarah serta Bangunan Cagar Budaya yang harus dijaga dan dilestarikan. Salah satu kota di Indonesia yang memiliki banyak Bangunan Cagar Budaya adalah kota Surakarta. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya menegaskan bahwa Bangunan Cagar Budaya terbuat dari alam, namun ada juga yang dibuat oleh manusia yang memiliki ciri-ciri berdinding dan/atau tidak berdinding, dan beratap. Banyaknya Bangunan Cagar Budaya di kota Surakarta ini, terjadi karena pada zaman Kerajaan Mataram Islam terpecah menjadi Praja Mangkunegaran, Kasunanan Surakarta, Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman Yogyakarta (Soedarmono, 2011:2).

Bangunan di daerah Surakarta, dapat disebut sebagai Bangunan Cagar Budaya jika terbuat dari benda alam atau buatan manusia, berfungsi untuk mencukupi kebutuhan ruang, yang memiliki unsur tunggal atau banyak, berdiri

bebas maupun menyatu dengan alam, dengan usia dan masa gaya selama 50 (lima puluh) tahun lebih, serta bermanfaat untuk kebutuhan ilmu pengetahuan dan nilai budaya, sesuai yang tertulis dalam Pasal 1 angka 9 dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 10 Tahun 2013. Burra Charter turut menjelaskan bahwa Bangunan Cagar Budaya (*heritage*) adalah bangunan atau kelompok bangunan bersejarah dan lingkungannya yang memiliki nilai sejarah, ilmu pengetahuan dan nilai sosial budaya masa kini maupun masa lalu (Diby, 2014:17).

Seharusnya Bangunan Cagar Budaya dilindungi dan dilestarikan. Pelestarian Bangunan Cagar Budaya dilakukan dengan tujuan seperti yang tertulis dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, yaitu sebagai berikut:

- a. melestarikan warisan budaya bangsa dan warisan umat manusia;
- b. meningkatkan harkat dan martabat bangsa melalui Cagar Budaya;
- c. memperkuat kepribadian bangsa;
- d. meningkatkan kesejahteraan rakyat; dan
- e. mempromosikan warisan budaya bangsa kepada masyarakat internasional.

Faktanya, kasus perusakan dan pembongkaran cagar budaya yang dilakukan oleh warga lebih banyak terjadi daripada pelestarian. Dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, diatur tentang setiap orang dilarang merusak Cagar Budaya, baik seluruh maupun bagian-bagiannya, dari kesatuan, kelompok, dan/atau dari letak asal. Bagi seseorang yang melakukan perusakan terhadap Bangunan Cagar Budaya, maka dapat dikenai sanksi yang tertulis dalam Pasal 105 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya bahwa setiap orang yang dengan sengaja merusak

Cagar Budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Kasus pembongkaran cagar budaya yang terjadi di kota Surakarta, merupakan perbuatan pidana delik biasa (dikutip dari Pembongkaran Dalem Tumenggungan Dibawa ke Ranah Hukum, <https://radarsolo.jawapos.com/daerah/solo/24/01/2023/pembongkaran-dalem-tumenggungan-dibawa-ke-ranah-hukum/>, diakses 02 April 2023). Menurut D. Simons, tindak pidana merupakan tindakan melanggar hukum pidana yang telah dilakukan dengan sengaja ataupun tidak sengaja oleh seseorang yang dapat dipertanggungjawabkan atas tindakannya dan oleh undang-undang hukum pidana telah dinyatakan sebagai suatu tindakan yang dapat dihukum (Lamintang, 1997: 182). Moeljatno menyatakan bahwa tindak pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan yang disertai ancaman (sanksi) berupa pidana tertentu, bagi siapa yang melanggar aturan tersebut harus ada perbuatan yang dilakukan oleh manusia yang melawan hukum atau peraturan perundang-undangan (Moeljatno, 2008: 59).

Penyelesaian kasus perbuatan pidana yang terjadi karena pembongkaran terhadap Bangunan Cagar Budaya di Kepatihan Mangkunegaran atau Dalem Tumenggungan ditangani oleh pihak kepolisian. Menurut Pasal 13 dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, tugas pokok Kepolisian Negara

Republik Indonesia adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan perlindungan, pengayoman, serta pelayanan kepada masyarakat. Dalam rangka melakukan tugasnya, Pasal 16 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa pihak kepolisian memiliki wewenang yaitu melakukan penangkapan, penyelidikan, penyitaan barang bukti, memberikan larangan, serta memberikan petunjuk dan menerima hasil penyidikan pada Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang kemudian diserahkan pada penuntut umum.

Pasal 100 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya bahwa Pegawai Negeri Sipil yang kemudian disebut dengan PPNS berkoordinasi dengan pihak kepolisian, memiliki tugas dan tanggung jawab untuk melakukan penyidikan di bidang pelestarian cagar budaya, sesuai dengan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana terhadap tindak pidana Cagar Budaya. Pasal 101 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya bahwa proses penyelidikan terkait laporan kerusakan terhadap cagar budaya dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil. Penyidik Pegawai Negeri Sipil memiliki wewenang khusus dalam melakukan penyelidikan yaitu menerima laporan terkait adanya tindak pidana terhadap cagar budaya, melakukan tindakan, menghentikan dan memeriksa tersangka, melakukan penggeledahan dan penyitaan, mengundang ahli, hingga menghentikan penyidikan.

Kasus pembongkaran Bangunan Cagar Budaya di Surakarta, terjadi di Pendopo Kepatihan Mangkunegaran atau Kepatihan Tumenggungan. Bangunan

Pendopo Kepatihan milik Mangkunegaran ini sudah ditetapkan sebagai Bangunan Cagar Budaya peringkat kota sejak tahun 2019 melalui keputusan wali kota Surakarta. Dalam surat Pemerintah Daerah Kotapraja Surakarta No. 1/U20/114 (19 Juni 1963), bahwa bangunan tersebut merupakan bangunan milik negara, sedangkan surat Pemerintah Kota Surakarta Tahun 1967, menyatakan bahwa bangunan tersebut diberikan kepada isteri Patih dan boleh ditempati sampai meninggal dunia. Fakta hukum yang terjadi di awal tahun 2023 adalah bangunan cagar tersebut diklaim oleh pemilik, bahwa bangunan sedang direvitalisasi atau dipugar. Proses revitalisasi tersebut tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adanya kasus tersebut, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surakarta mendapatkan dua kali aduan dari masyarakat setempat. Kasus ini seharusnya dapat dikatakan sebagai kasus dengan delik aduan biasa karena adanya pembongkaran terhadap Bangunan Cagar Budaya, yang tidak ada izinnya terlebih dahulu.

Adanya pembongkaran terhadap Bangunan Cagar Budaya yang terjadi di Pendopo Kepatihan Mangkunegaran, maka membutuhkan penegakan hukum yang tepat untuk menanganinya. Penyidik Pegawai Negeri Sipil harus segera melakukan penyelidikan untuk menangani kasus tersebut. Proses hukum hingga sekarang belum ada tindak lanjut untuk penanganan kasus terkait tindak pidana perusakan Bangunan Cagar Budaya. Berdasarkan problematik hukum di satu sisi PPNS cagar budaya mempunyai tugas melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap pembongkaran Dalem Tumenggung atau Kepatihan Mangkunegaran di Surakarta, di sisi lain PPNS cagar budaya belum melakukan tugas penyelidikan

dan penyidikan, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil dalam kasus pembongkaran Dalem Tumenggung atau Kepatihan Mangkunegaran di Surakarta.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang dipaparkan, maka rumusan masalah adalah sebagai berikut.

1. Mengapa Penyidik Pegawai Negeri Sipil Cagar Budaya belum melaksanakan penyelidikan dalam kasus pembongkaran Dalem Tumenggung atau Kepatihan Mangkunegaran di Surakarta?
2. Bagaimanakah akibat hukum terhadap Penyidik Pegawai Negeri Sipil Cagar Budaya apabila tidak melaksanakan tugas melakukan penyelidikan dalam kasus pembongkaran Dalem Tumenggung atau Kepatihan Mangkunegaran di Surakarta?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Mengetahui dan menganalisis peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil dalam kasus pembongkaran Dalem Tumenggung atau Kepatihan Mangkunegaran di Surakarta dalam melakukan penyelidikan.
2. Mengetahui dan menganalisis akibat hukum terhadap Penyidik Pegawai Negeri Sipil apabila tidak melaksanakan tugas melakukan penyelidikan penyidikan dalam kasus pembongkaran Dalem Tumenggung atau Kepatihan Mangkunegaran di Surakarta.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat teoritis dalam penelitian ini bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan perkembangan bidang hukum litigasi terkait peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil Cagar Budaya dalam kasus pembongkaran Dalem Tumenggung atau Kepatihan Mangkunegaran di Surakarta.
2. Manfaat Praktis
  - a. Bagi Pemerintah Kota Surakarta agar lebih tegas dalam penegakan hukum peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil Cagar Budaya dalam kasus pembongkaran Dalem Tumenggung atau Kepatihan Mangkunegaran di Surakarta.
  - b. Bagi Balai Pelestarian Kebudayaan Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), agar meningkatkan kinerja dalam menjaga, melestarikan dan melindungi warisan kebudayaan, salah satunya Bangunan Cagar Budaya.
  - c. Bagi Masyarakat, agar memahami bahwa pelestarian cagar budaya itu penting.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penulisan hukum dengan judul Peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil dalam kasus pembongkaran Dalem Tumenggung atau Kepatihan Mangkunegaran di Surakarta merupakan hasil karya asli penulis, bukan merupakan duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya penulis lain. Penulis melampirkan penulisan lain yang penulisan judul tesis menyangkut topik tentang cagar budaya, namun berbeda isi dan obyek kajiannya, yaitu sebagai berikut:



1. Muhammad Ryan, mahasiswa Fakultas Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara, nomor induk mahasiswa 157005102, tahun 2017, tentang Analisis Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Tidak Melaporkan Penemuan Benda Cagar Budaya Berdasarkan UU No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya (Suatu Penelitian di Kota Banda Aceh). Rumusan masalahnya adalah Apa Hambatan dalam penerapan sanksi pidana terhadap tindak pidana “tidak melaporkan” penemuan benda cagar budaya yang terjadi di Banda Aceh? Bagaimana pertanggungjawaban pidana atas tindak pidana “tidak melaporkan” penemuan benda cagar budaya yang terjadi di Banda Aceh?

Hasil penelitiannya adalah hambatan dalam penerapan sanksi pidana terhadap tindak pidana “tidak melaporkan” Penemuan Benda Cagar Budaya di Gampong Pande Banda Aceh dibagi menjadi dua hambatan yaitu hambatan Internal dan eksternal. Pertanggungjawaban pidana dan prosedur seharusnya atas tindak pidana tidak melaporkan penemuan benda cagar budaya yang terjadi di Gampong Pande Banda Aceh adalah Hukum nasional tidak dipakai di dalam penanganan kasus ini, dikarenakan Pemerintah Aceh melalui dinas Pariwisata dan Kebudayaan mewajibkan warga Banda Aceh yang meraup untung karena mendapatkan koin emas kuno di Krueng Pande untuk membayar zakat atas dasar Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal, Pasal 19 ayat (8). Jadi qanun ini menjadi alasan pemaaf atas tindak pidana pada Pasal 102 dan 103 Undang Undang Cagar Budaya yang terjadi

di Banda Aceh, karena berlakunya asaz Lex Specialis derogat lex generalis, dimana hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum.

Letak perbedaannya adalah penulisan tersebut membahas tentang analisa penegakan hukum terhadap tindak pidana tidak melaporkan penemuan benda cagar budaya berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, sedangkan penulisan ini terkait peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil Cagar Budaya pembongkaran Dalam Tumenggung atau Kepatihan Mangkunegaran di Surakarta.

2. Giovanni Battista Maheswara, mahasiswa Fakultas Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, nomor induk mahasiswa 18520294, tahun 2018, tentang kekuatan rekomendasi Dewan Pertimbangan Pelestarian Warisan Budaya (Dp2wb) sebagai persyaratan perizinan adaptasi Bangunan Cagar Budaya di kawasan cagar budaya Daerah Istimewa Yogyakarta. Rumusan masalahnya adalah bagaimanakah kekuatan rekomendasi Dewan Pertimbangan Pelestarian Warisan Budaya (DP2WB) sebagai persyaratan perizinan adaptasi Bangunan Cagar Budaya di kawasan cagar budaya Daerah Istimewa Yogyakarta? Unsur apa saja yang dapat memperkuat rekomendasi Dewan Pertimbangan Pelestarian Warisan Budaya (DP2WB) sebagai persyaratan perizinan adaptasi Bangunan Cagar Budaya di kawasan cagar budaya Daerah Istimewa Yogyakarta?

Hasil penelitiannya adalah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI), Dewan Pertimbangan Pelestarian Warisan Budaya (DP2WB)

akan memberikan rekomendasi berkaitan dengan desain arsitektur bangunan yang berada dimasing-masing Kawasan Cagar Budaya di Daerah Istimewa Yogyakarta. Adanya beberapa Peraturan yang mewajibkan pemohon Izin Mendirikan Bangunan (IMB) atau Izin Mendirikan Bangun-Bangunan (IMBB) untuk mendapatkan Rekomendasi dari Dewan Pertimbangan Pelestarian Warisan Budaya (DP2WB) agar Surat Izin Mendirikan Bangunan (IMB) atau Surat Izin Mendirikan Bangun-Bangunan dapat diterbitkan. Unsur lain yang dapat memperkuat rekomendasi Dewan Pertimbangan Pelestarian Warisan Budaya (DP2WB) adalah keberadaan Tim Profesi Ahli yang sampai sekarang sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung dalam rangka melaksanakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja belum dibentuk.

Letak perbedaannya adalah penulisan tersebut membahas tentang kekuatan rekomendasi Dewan Pertimbangan Pelestarian Warisan Budaya (Dp2wb) sebagai persyaratan perizinan adaptasi Bangunan Cagar Budaya di kawasan cagar budaya Daerah Istimewa Yogyakarta, sedangkan penulisan ini terkait dengan peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil Cagar Budaya pembongkaran Dalam Tumenggung atau Kepatihan Mangkunegaran di Surakarta.

3. Ana Prasetyowati, mahasiswa Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, nomor mahasiswa B4A006294, tahun 2008,

tentang perlindungan karya cipta bangunan kuno/bersejarah di Kota Semarang sebagai warisan budaya bangsa. Rumusan masalahnya adalah bagaimanakah kondisi pengaturan hukum terhadap perlindungan ciptaan bangunan kuno/bersejarah di Kota Semarang?, Apakah pengalihfungsian bangunan kuno/ bersejarah di Kota Semarang melanggar UUHC 2002?, Bagaimanakah peranan Pemerintah Kota dalam memberikan perlindungan terhadap karya cipta bangunan kuno/ bersejarah di Kota Semarang?

Hasil penelitiannya adalah pelaksanaan perlindungan dan pelestarian bangunan kuno di kota Semarang tidak berjalan secara efektif dikarenakan tidak ada kesadaran masyarakat walaupun telah ada perangkat hukumnya. Peraturan daerah hanya berlaku untuk melindungi Bangunan Cagar Budaya di Kota Lama Semarang. Alih fungsi terhadap karya ciptaan bangunan kuno bersejarah tidak melanggar Undang-Undang Hak Cipta No. 19 Tahun 2002 karena hal tersebut tidak diatur di dalam UUHC. Adanya kegiatan Semarang Pesona Asia (SPA) dilakukan oleh pemerintah kota untuk menyadarkan masyarakat terkait pelaksanaan perlindungan dan pelestarian bangunan kuno di kota Semarang.

Letak perbedaannya adalah penulisan tersebut membahas tentang perlindungan karya cipta bangunan kuno/bersejarah di Kota Semarang sebagai warisan budaya bangsa, sedangkan penulisan ini terkait dengan peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil Cagar Budaya pembongkaran Dalam Tumenggung atau Kepatihan Mangkunegaran di Surakarta.