

**KAJIAN YURIDIS EFEKTIVITAS PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN MENGENAI LARANGAN  
PERDAGANGAN BENDA CAGAR BUDAYA**



**Penulisan Hukum  
(Skripsi)**

Disusun dan diajukan untuk  
Melengkapi Persyaratan Guna Meraih Derajat Sarjana dalam Ilmu Hukum  
Pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

**Oleh:**

**IWAN PRADITYA**

**NIM : E. 0004191**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SEBELAS MARET SURAKARTA**

*com*2009*user*

**PENGESAHAN PENGUJI**  
Penulisan Hukum (Skripsi)

**“ KAJIAN YURIDIS EFEKTIVITAS PERATURAN PERUNDANG-  
UNDANGAN MENGENAI LARANGAN PERDAGANGAN BENDA  
CAGAR BUDAYA “**

Disusun oleh :

**IWAN PRADITYA**

NIM : E. 0004191

Telah diterima dan disahkan oleh Tim Penguji Penulisan Hukum (Skripsi)  
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

pada :

Hari : Kamis  
Tanggal : 18 Juni 2009

**TIM PENGUJI**

1. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rachmi H, SH. MM.: .....
2. Waluyo, S.H. MSi : .....
3. Pius Triwahyudi, S.H. MSi : .....

**MENGETAHUI**  
Dekan,

Moh. Jamin, S.H., M.Hum.  
NIP. 131 570 154

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Penulisan Hukum (Skripsi)

**“ KAJIAN YURIDIS EFEKTIVITAS PERATURAN PERUNDANG-  
UNDANGAN MENGENAI LARANGAN PERDAGANGAN BENDA  
CAGAR BUDAYA ”**



Disusun oleh :  
**IWAN PRADITYA**  
NIM : E. 0004191

Disetujui untuk Dipertahankan

Dosen Pembimbing

Pius Triwahyudi, S.H. MSi  
NIP. 131 472 201

*commit to user*

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur senantiasa penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa karena dengan limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum yang berjudul: **“KAJIAN YURIDIS EFEKTIVITAS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENGENAI LARANGAN PERDAGANGAN BENDA CAGAR BUDAYA”**.

Penulisan Hukum ini membahas pelaksanaan pelestarian dan perlindungan terhadap benda cagar budaya di Indonesia, yang kemudian dikaji lebih jauh dari aspek hukum mengenai keefektifitasan peraturan perundang-undangan mengenai pelarangan perdagangan benda cagar budaya, dengan meneliti dari rumusan masalah, yaitu mengenai:

1. Sinkronisasi larangan perdagangan benda cagar budaya dalam peraturan perundang-undangan,
2. Daya paksa sanksi mengenai larangan perdagangan benda cagar budaya.

Penulisan Hukum ini disusun dengan tujuan untuk memenuhi syarat memperoleh gelar sarjana (S1) pada Fakultas Hukum Sebelas Maret Surakarta. Penulis menyadari bahwa penulisan hukum ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan, motivasi, dan bimbingan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk itu penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Mohammad Jamin, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.
2. Bapak Kristiyadi, S.H., M.H, selaku Dosen Pembimbing Akademik yang selalu memberikan nasihat dan masukan akademis pada penulis.
3. Ibu Dr. I Gusti Ayu Ketut Rachmi H, SH. MM., selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.
4. Bapak Pius Triwahyudi, S.H. MSi, selaku Dosen Pembimbing yang telah membimbing, mengarahkan, dan menerima kehadiran penulis untuk berkonsultasi dengan tangan terbuka hingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum ini.

*commit to user*

5. Bapak Lego Karjoko, S.H., M.Hum, selaku Ketua Pengelola Penulisan Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.
6. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah memberikan ilmu yang sangat berharga kepada penulis selama menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.
7. Bapak Ibu karyawan serta staf-staf tata usaha, bagian akademik, bagian kemahasiswaan, bagian transit, bagian keamanan fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
8. Perpustakaan Pusat Universitas sebelas Maret Surakarta.
9. Bapak Hendra Baju Broto K, S.H, selaku Panitera Muda Bagian Hukum dan Bapak Sutarto serta seluruh staf karyawan Pengadilan Negeri Surakarta.
10. Bapak Mufti, selaku Kepala Dinas Pariwisata Seni dan Budaya Surakarta.
11. Seluruh staf karyawan Museum Radya Pustaka Surakarta.
12. Seluruh staf karyawan Dinas Pariwisata Seni dan Budaya Semarang.
13. Ibu Titik dan seluruh staf karyawan Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala Jawa Tengah.
14. Keluargaku; kedua orangtuaku, yang telah memberikan kasih sayang hingga dukungan materiil, adikku, yang menjadi motivasi dan semangatku, dan seluruh keluarga besarku, almarhum mbah kakung dan mbah putri.
15. Keluarga Mahasiswa Katolik dan para sedulur Laboratorium Seni Teater Delik.
16. Huddan Ary, Budi Wier, Gilang, Danang, Aershad, Bayek, Angga, Dendra, Juned, Amoz, Putu, Bulin, Bebek, Wahyu Pentoel, Adi Bujel, Swante, Eka Cupu, Baskoro, Crimen, Rico, Elita, Kenthung, Odik, Saputra, Akin, Surip, Agung Penthung, Puput, Budi, Tino, Tomo, Rio, Dani Cepot, Jon Fano, Romlie, Tubiez, Risna Mendo, seluruh teman-teman dan sahabat di angkatan 2004 yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang selalu memberi semangat kepada penulis, dari semasa kuliah dan telah bersedia membantu, dari bahan hingga memberi masukan untuk terselesaikannya penulisan hukum ini.

*commit to user*

17. Seluruh teman dan sahabat non angkatan 2004 dan non hukum, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.
18. Seluruh pihak yang telah membantu dalam bentuk sekecil apapun demi kelancaran penyusunan skripsi ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu.

Semoga penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya, sehingga tidak menjadi suatu karya yang sia-sia nantinya.



Surakarta, 31 Maret 2009

Penulis

## ABSTRAK

Iwan Praditya, E0004191, 2009. KAJIAN YURIDIS EFEKTIVITAS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENGENAI LARANGAN PERDAGANGAN BENDA CAGAR BUDAYA. Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Penulisan Hukum ini menganalisis mengenai Efektivitas Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Larangan Perdagangan Benda Cagar Budaya berdasar atas Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan serta Sanksi mengenai larangan Benda Cagar Budaya.

Penulisan hukum ini termasuk dalam jenis penelitian hukum normatif dengan menggunakan sumber data sekunder, yang berupa dokumen peraturan perundang-undangan yang memuat tentang pelaksanaan larangan perdagangan benda cagar budaya. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu pengumpulan (dokumentasi) data-data sekunder, dilakukan dengan studi kepustakaan untuk mengumpulkan dan menyusun data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, dengan cara menginventarisasi dan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku, tulisan-tulisan dan dokumen yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Teknik analisis yang digunakan adalah penafsiran.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan diperoleh hasil bahwa Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya telah sinkron dengan peraturan perundang-undangan di atasnya yang menjadi salah satu dasar hukum pembentukannya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Hal tersebut terlihat di dalam beberapa pasal di Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya yang tetap mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Berkaitan dengan daya paksa sanksi, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya menggunakan sanksi berdasar atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya tidak dapat berdiri sendiri digunakan untuk mengatur pelaksanaan pelestarian dan pelarangan perdagangan benda cagar budaya secara terperinci, hal tersebut dikarenakan memandang perlunya mengatur lebih lanjut mengenai hal-hal yang berkenaan dengan upaya pelestarian benda cagar budaya. Selain itu, dengan diterbitkannya peraturan pelaksanaan akan menambah daya paksa sanksi mengenai larangan perdagangan benda cagar budaya. Oleh karena itu Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya dan peraturan-peraturan lain perihal Benda Cagar Budaya untuk mengatur secara khusus pelaksanaan larangan perdagangan benda cagar budaya dengan tetap berpedoman pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
PENGESAHAN PENGUJI.....	iii
ABSTRAK .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR GAMBAR .....	xi
DAFTAR TABEL .....	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Manfaat Penelitian .....	9
E. Metode Penelitian.....	9
F. Sistematika Penulisan Hukum.....	13
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Kerangka Teori.....	15
1. Teori Hukum mengenai Efektivitas Peraturan Perundang-undangan .....	15
a Teori Fuller .....	15
b Teori J.B.J.M. Ten Berge.....	16
c Teori Hans Kelsen (Prinsip Validitas) .....	18
2. Tinjauan Umum mengenai Legalitas Peraturan Perundang-undangan .....	19
a Pengertian Peraturan .....	19
b Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .....	19
c Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan .....	21



3. Konsep Hukum Perlindungan Benda Cagar Budaya .....	23
4. Kaedah Hukum dan Asas Hukum .....	26
5. Tinjauan Peraturan Perundang-undangan mengenai Cagar Budaya dan/atau Benda Cagar Budaya .....	28
B. Kerangka pemikiran .....	42

### BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Larangan Perdagangan Benda Cagar Budaya .....	45
1. Pelestarian Benda Cagar Budaya dan Pelarangan Perdagangan Benda Cagar Budaya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya .....	45
a Tujuan dan Ruang Lingkup Perlindungan Benda Cagar Budaya .....	45
b Pelestarian Benda Cagar Budaya dan Pelarangan Perdagangan Benda Cagar Budaya .....	46
2. Peraturan Perundang-undangan Mengenai Larangan Perdagangan Benda Cagar Budaya .....	53
3. Analisis Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya .....	61
a Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia .....	61
b Kedudukan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) .....	63
c Larangan Perdagangan Benda Cagar Budaya .....	66
4. Analisis Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan mengenai Larangan Perdagangan Benda Cagar Budaya .....	70
B. Sanksi Mengenai Larangan Perdagangan Benda Cagar Budaya Dalam Peraturan Perundang-Undangan .....	80

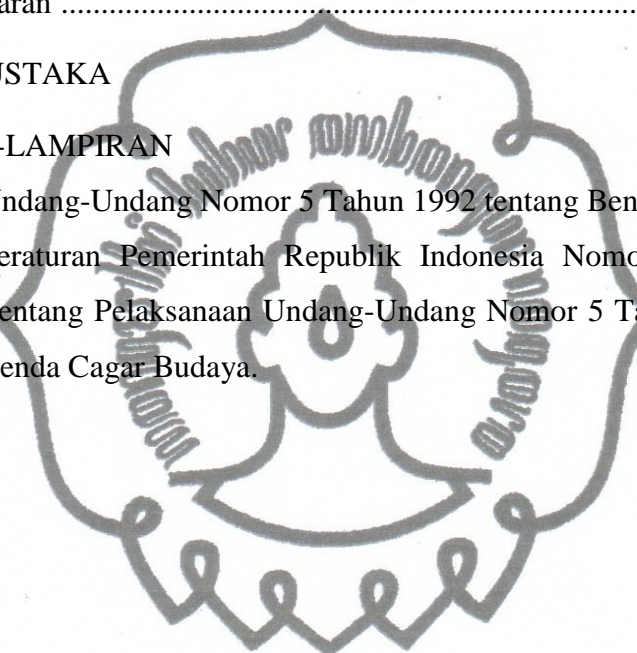
## BAB IV PENUTUP

A. Simpulan .....	89
1. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan mengenai larangan perdagangan benda cagar budaya .....	89
2. Sanksi mengenai larangan perdagangan benda cagar budaya dalam peraturan perundang-undangan .....	90
B. Saran .....	92

## DAFTAR PUSTAKA

## LAMPIRAN-LAMPIRAN

- A. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.
- B. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993  
Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang  
Benda Cagar Budaya.



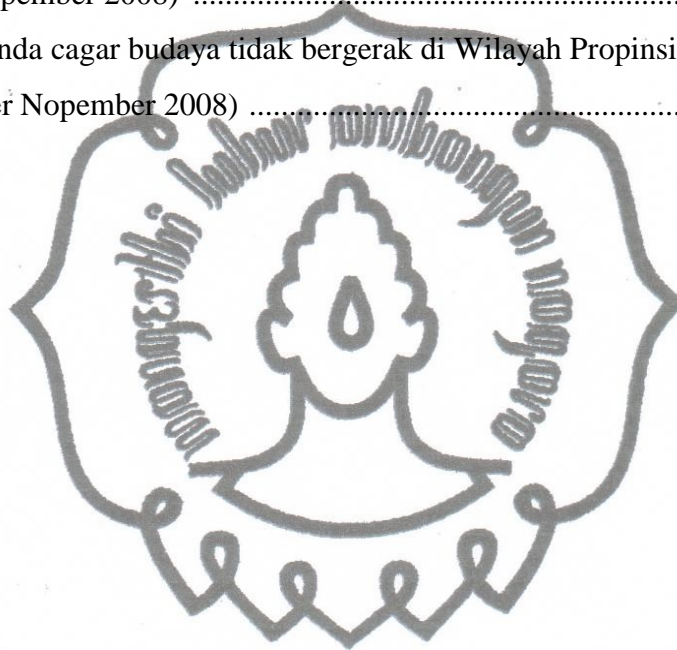
**DAFTAR TABEL**

Tabel 1. 7 (tujuh) situs warisan dunia di Indonesia ..... 55

Tabel 2. Benda Cagar Budaya Museum Kantor Balai Pelestarian Peninggalan  
Purbakala Jawa Tengah ..... 58

Tabel 3. Benda cagar budaya bergerak di Wilayah Propinsi Jawa Tengah (per  
Nopember 2008) ..... 59

Tabel 4. Benda cagar budaya tidak bergerak di Wilayah Propinsi Jawa Tengah  
(per Nopember 2008) ..... 60



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kerangka Pemikiran .....	44
Gambar 2. <i>Nomodynamics</i> Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya .....	74



## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara yang menjunjung tinggi kebudayaan, dimana kebudayaan bangsa atau kebudayaan Nasional Indonesia tersusun dari berbagai kebudayaan daerah yang ada di seluruh Indonesia sebagai buah usaha rakyat Indonesia. Indonesia sebagai Negara kepulauan yang terdiri dari berbagai kultur dan budaya. Sebagaimana disebutkan dalam semboyan Negara Indonesia yaitu “Bhineka Tunggal Ika”, keanekaragaman kebudayaan tersebut perlu dipersatukan dengan harus selalu dilestarikan dan dilindungi.

Pelestarian dan perlindungan kebudayaan tersebut tidak hanya dilakukan oleh masyarakat, sebagai elemen kebudayaan itu sendiri, ataupun Negara saja, namun keduanya, agar dapat memajukan kebudayaan nasional Indonesia. Mengingat Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 32 ayat (1) ( *adendum* ke 4 ), yang berbunyi “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya”. Berdasarkan ketentuan tersebut, negara ikut bertanggung jawab dan memberi jaminan kepada masyarakat, untuk memajukan kebudayaan nasional, dengan membentuk peraturan bagi pelestarian dan perlindungan kebudayaan.

Peraturan yang dibentuk oleh pemerintah dalam rangka melestarikan dan melindungi kebudayaan sekiranya harus dapat mencakup seluruh unsur kebudayaan nasional. Salah satu unsur kebudayaan nasional yang merupakan aset kebudayaan nasional Indonesia yang sangat perlu dipelihara dan dilindungi adalah peninggalan sejarah, yang diantaranya seperti bangunan, benda bersejarah, situs–situs, arca, candi serta benda-benda purbakala lainnya.

*commit to user*

Untuk menjaganya pemerintah menjadikan peninggalan–peninggalan sejarah tersebut menjadi suatu cagar budaya, dimana benda–benda cagar budaya tersebut bukan lagi hanya sekedar sebuah peninggalan sejarah, namun merupakan budaya bangsa, jati diri bangsa, sebagai kekayaan budaya Indonesia.

Perlunya pelestarian dan perlindungan yang ketat atas benda cagar budaya di Nusantara Indonesia, bukan karena tiada sebab. Ribuan benda dan situs cagar budaya yang tersebar di darat dan dasar lautan Nusantara belum terpelihara. Dari 7.474 benda dan situs cagar budaya yang ada, baru 1.709 yang dipelihara. Adapun jumlah juru peliharanya hanya 2.801 orang, banyaknya benda dan situs cagar budaya yang tak terpelihara itu karena keterbatasan dana pemerintah. Pemerintah daerah sendiri dianggap masih kurang perhatiannya terhadap pelestarian cagar budaya. Perdagangan dan pendirian bangunan di atas kawasan atau situs cagar budaya yang bernilai ekonomis sering dianggap hal biasa dan bukan pelanggaran. Padahal, jika cagar budaya itu dilindungi dan dirawat menyumbangkan nilai ekonomis lebih tinggi karena akan menjadi tujuan wisata yang maksimal (<http://64.203.71.11/kompas-cetak/0704/25/humaniora/3482410.html>).

Kurangnya apresiasi terhadap pelestarian benda cagar budaya juga menjadi salah satu faktor semakin tingginya ancaman, seperti pencurian, perusakan, dan pemalsuan terhadap benda cagar budaya. Kondisi tersebut diperparah dengan keadaan ekonomi masyarakat yang minim dan lemahnya hukum. Masyarakat sekitar juga dapat menjadi berjarak dengan situs atau benda cagar budaya tersebut karena perbedaan zaman dan kultur. Adanya penghargaan dan hukuman sangat berperan penting dalam menjaga benda cagar budaya. Penghargaan layak diberikan kepada mereka yang bisa menjaga benda cagar budaya. Sebaliknya, hukuman diberikan kepada pihak yang merusak, mencuri, atau menjual benda cagar budaya. Namun, sampai saat ini penegakan hukum bagi yang merusak benda cagar budaya masih lemah. Kasus pencurian benda cagar budaya diperlakukan sama dengan pencurian biasa

sehingga hanya dikenai Pasal 362 Kitab Undang-undang Hukum Pidana. Oleh karena itu ada baiknya pemerintah daerah menyimpan dan menginventarisasi aset-aset budaya di museum, untuk menjaga dan mencegah tindak kejahatan terhadap benda cagar budaya, tetapi haruslah disertai dengan adanya komitmen dari para pegawai museum untuk turut menjaga barang-barang peninggalan budaya ([http://cabiklunik.blogspot.com/2007/11/cagar - budaya - terancam - apresiasi. html](http://cabiklunik.blogspot.com/2007/11/cagar-budaya-terancam-apresiasi.html)).

Kepemilikan benda cagar budaya dapat dikelola atau dimiliki oleh museum dan juga setiap orang. Warga Negara Indonesia dapat memiliki benda cagar budaya yang dikuasai turun temurun atau yang merupakan warisan, dengan syarat jumlah dan jenisnya cukup banyak yang telah dimiliki oleh Negara. Begitu pula bagi warga Negara asing hanya mungkin memiliki benda cagar budaya apabila jumlah dan jenisnya cukup banyak dan sebagian telah dimiliki Negara. Setiap orang yang memiliki atau menguasai benda cagar budaya tertentu dibebani kewajiban untuk memperhatikan fungsi sosial dan pemanfaatannya bagi pendidikan dan ilmu pengetahuan serta pelestariannya, agar tidak semata-mata dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi tetapi juga memperhatikan kepentingan umum ( Wardiyanto, 2005:63 ). Namun, meskipun ada beberapa syarat itu, keinginan untuk memiliki dan digunakan untuk kepentingan pribadi tetap saja ada dan cenderung semakin meningkat, bahkan salah satunya dengan cara diperjual belikannya benda cagar budaya tersebut.

Meskipun telah ada pengawasan pemerintah terhadap benda cagar budaya, arus perdagangan dan penyelundupan tidak pernah surut. Benda cagar budaya telah menjadi barang dagangan, menjadi aset perdagangan yang cukup besar. Bagian-bagian candi seperti arca dan artefak paling banyak diincar. Kurang ketatnya pengamanan di area candi, jumlah tenaga keamanan yang terbatas dan kawasan candi yang sangat luas bisa saja membuat orang-orang yang mengincar arca bebas dan leluasa melakukan perbuatannya. Posisi kebanyakan situs candi yang dekat dengan kawasan permukiman juga

menyulitkan pengawasan dan membuat warga setempat bisa bebas keluar masuk candi. Keadaan ini merupakan salah satu faktor penghambat dalam mencegah pencurian benda cagar budaya dan arus perdagangannya.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sebagaimana telah diganti oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, menyebutkan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah meliputi 21 macam, salah satunya adalah cagar alam dan cagar budaya (W.Riawan Tjandra, 2008:114). Maka dari itu, pelestarian dan perlindungan benda cagar budaya oleh pemerintah, digunakan untuk kepentingan masyarakat juga. Masalah yang muncul adalah kesadaran masyarakat, khususnya warga sekitar daerah pelestarian dan perlindungan benda cagar budaya, karena keberadaan benda-benda cagar budaya memang sangat sedikit atau belum memberikan manfaat apa-apa bagi penduduk sekitarnya. Bahkan, dengan adanya berbagai macam peraturan dan larangan itu seolah-olah membuat mereka mau tak mau harus menerima beban sejarah, bahwa cagar budaya itu penting, bermutu tinggi, bernilai, harus dihormati keberadaannya dan sebagainya, tetapi mereka kadang tidak mendapatkan kontribusi apa-apa. Ditambah lagi harga arca dan benda cagar budaya lain yang tinggi membuat orang tertarik untuk memperdagangkannya, terutama para pemburu dan kolektor benda-benda bersejarah.

Para pemburu dan kolektor berusaha mencari celah untuk mendapatkan benda-benda cagar budaya. Selain perburuan di pasar gelap, mereka juga berburu di museum yang menyimpan sejumlah benda-benda peninggalan yang bernilai sejarah. Padahal, telah ada Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1995 tentang Pemeliharaan Dan Pemanfaatan Benda Cagar Budaya Di Museum. Namun, tetap saja tawaran sejumlah uang pasti menarik bagi seorang petugas museum. Potensi perdagangan ilegal benda-benda cagar budaya di museum seharusnya menjadi perhatian yang lebih serius bagi pemerintah. Bahkan, museum telah menjadi target perdagangan karena memang pengawasannya masih lemah.



Ketentuan pelestarian dan perlindungan benda cagar budaya sendiri sebenarnya sudah jauh diatur, bahkan sebelum Indonesia merdeka, sudah ada sejak dikeluarkannya *Monumenten Ordonantie* 1931 (*Stbl.* Nomor 238 1931) selanjutnya digantikan oleh Undang-Undang Nomor 5 tahun 1992 tentang benda cagar budaya. Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Benda Cagar Budaya tersebut, pengertian benda cagar budaya adalah (a) benda buatan manusia, bergerak atau tidak bergerak yang berupa kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagiannya atau sisa-sisanya, yang berumur sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, atau mewakili masa gaya yang khas dan mewakili masa gaya sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, serta dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan; dan (b) benda alam yang dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan. Menjaga kelestarian benda cagar budaya diperlukan langkah pengaturan bagi penguasaan, pemilikan, penemuan, pencarian, perlindungan, pemeliharaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pengawasan benda cagar budaya. Ketentuan-ketentuan mengenai perlindungan dan pemeliharaan benda cagar budaya itu sendiri diatur dalam Bab IV, Pasal 13 sampai dengan Pasal 17.

Pasal 2 Undang-Undang Benda Cagar Budaya, menjelaskan bahwa perlindungan benda cagar budaya dan situs, melestarikan hingga memanfaatkannya bertujuan untuk memajukan kebudayaan nasional Indonesia. Kemudian dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Benda Cagar Budaya dikatakan bahwa setiap orang yang memiliki atau menguasai benda cagar budaya wajib melindungi dan memeliharanya. Perlindungan dan pemeliharaan tersebut wajib dilakukan dengan memperhatikan nilai sejarah dan keaslian bentuk serta pengamanannya.

Diatur pula dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Benda Cagar Budaya bahwa setiap orang dilarang merusak benda cagar budaya dan situs serta lingkungannya. Beserta Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Benda Cagar Budaya menjelaskan bahwa tanpa izin dari Pemerintah setiap orang dilarang:

1. membawa benda cagar budaya ke luar wilayah Republik Indonesia;
2. memindahkan benda cagar budaya dari daerah satu ke daerah lainnya;
3. mengambil atau memindahkan benda cagar budaya baik sebagian maupun seluruhnya, kecuali dalam keadaan darurat;
4. mengubah bentuk dan/atau warna serta memugar benda cagar budaya;
5. memisahkan sebagian benda cagar budaya dari kesatuannya;
6. memperdagangkan atau memperjualbelikan atau memperniagakan benda cagar budaya.

Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Benda Cagar Budaya menyebutkan bahwa setiap kegiatan yang berkaitan dengan penetapan suatu lokasi sebagai situs disertai dengan pemberian ganti rugi kepada pemilik tanah yang bersangkutan. Dengan itu, masyarakat tidak akan dirugikan dan sedikit menjawab pertanyaan, apa yang didapat penduduk dengan adanya benda cagar budaya. Kemudian dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Benda Cagar Budaya dijelaskan bahwa benda cagar budaya bergerak atau benda cagar budaya tertentu baik yang dimiliki oleh Negara maupun perorangan dapat disimpan dan/atau dirawat di museum, yang kemudian ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1995 tentang Pemeliharaan Dan Pemanfaatan Benda Cagar Budaya Di Museum. Dalam hal penguasaan, pemilikan, penemuan, pencarian, pengelolaan, pemanfaatan, hingga pengawasan pada Undang-Undang Benda Cagar Budaya, semuanya berada dibawah tangan, menjadi tanggung jawab Negara dan pemerintah.

Pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya sangat perlu ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Sebagai pelaksanaan ketentuan, khususnya Pasal 5, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 10, Pasal 12, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 22, Pasal 23, dan Pasal 24 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, mengenai penguasaan, pemilikan, pendaftaran, pengalihan, penemuan, pencarian, perlindungan, pemeliharaan, pemanfaatan, pembinaan, dan pengawasan serta hal-hal lain yang berkenaan dengan upaya

pelestarian benda cagar budaya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1993 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya. Dengan adanya Peraturan Pemerintah ini, diharapkan akan memperjelas tentang persyaratan dan cara mengatur, pelestarian dan perlindungan terhadap benda cagar budaya dan memberikan penjelasan mengenai arti penting kebudayaan bangsa dalam sebuah benda cagar budaya.

Adanya peraturan-peraturan, ketentuan dan undang-undang tersebut, sebagai upaya mengatur, menjaga, melestarikan dan melindungi benda cagar budaya, agar perdagangan benda cagar budaya dapat semakin ditekan, dicegah bahkan dihilangkan, agar arus perdagangan tersebut tidak terus berlanjut, maka dikeluarkan dan ditetapkan peraturan-peraturan lain sebagai pendukung dan pelaksananya. Seperti dalam Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 087/P/1993 tentang Pendaftaran Benda Cagar Budaya; Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 062/U/1995 tentang Pemilikan, Penguasaan, Pengalihan dan Penghapusan Benda Cagar Budaya dan/atau Situs; Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 063/U/1995 tentang Perlindungan dan Pemeliharaan Benda Cagar Budaya; kemudian Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 064/U/1995 tentang Penelitian dan Penetapan Benda Cagar Budaya dan/atau Situs.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan diatas, penulis tertarik untuk mengkaji apakah peraturan perundang-undangan tersebut di atas dapat mencegah terjadinya perdagangan benda cagar budaya dan mengatur secara tegas pelarangan perdagangan tersebut atau tidak. Untuk itu penulis membuat penulisan hukum dalam bentuk skripsi dengan judul: **“KAJIAN YURIDIS EFEKTIVITAS PERATURAN PERUNDANG–UNDANGAN MENGENAI LARANGAN PERDAGANGAN BENDA CAGAR BUDAYA”**.

## B. Rumusan Masalah

Secara teoritis peraturan perundang-undangan dapat mencegah terjadinya perdagangan benda cagar budaya dan mengatur secara tegas pelarangan perdagangan tersebut apabila terdapat sinkronisasi larangan perdagangan benda cagar budaya dalam peraturan perundang-undangan dan sanksinya mempunyai daya paksa. Berdasarkan teori tersebut maka permasalahan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Apakah terdapat sinkronisasi larangan perdagangan benda cagar budaya dalam peraturan perundang-undangan ?
2. Apakah sanksi mengenai larangan perdagangan benda cagar budaya mempunyai daya paksa ?

## C. Tujuan Penelitian

Suatu penelitian harus mempunyai tujuan yang jelas dan pasti, karena tujuan akan menjadi arah dan pedoman dalam mengadakan penelitian. Tujuan penelitian pada hakikatnya mengungkapkan apa yang hendak dicapai oleh peneliti baik sebagai solusi atas permasalahan yang dihadapi maupun untuk memenuhi kebutuhan perorangan.

Berdasarkan hal tersebut di atas, tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Tujuan obyektif
  - a. Untuk mengetahui sinkronisasi dalam peraturan perundang-undangan mengenai larangan perdagangan benda cagar budaya.
  - b. Untuk mengetahui daya paksa sanksi mengenai larangan perdagangan benda cagar budaya dalam peraturan perundang-undangan.
2. Tujuan Subyektif
  - a. Untuk memperluas dan mengaplikasikan pengetahuan penulis di bidang hukum administrasi negara khususnya berkaitan dengan pengaturan mengenai pelarangan perdagangan benda cagar budaya dan sanksinya.

- b. Untuk melengkapi persyaratan dalam mencapai gelar sarjana di bidang hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.

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

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan pengetahuan ilmu hukum, khususnya terkait dengan pengetahuan tentang benda cagar budaya dan hukum administrasi negara secara lebih luas.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan dalam menentukan kebijakan dan strategi untuk melestarikan dan melindungi benda cagar budaya, melalui pembangunan sumber daya manusia Indonesia di bidang kebudayaan.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a. Hasil dari penelitian ini dapat dipergunakan untuk memberikan sumbangan ilmu pengetahuan dan sebagai referensi bagi bagi para pihak yang ingin meneliti permasalahan yang sama, khususnya dalam menganalisis benda cagar budaya.
- c. Meningkatkan penalaran, membentuk pola pikir yang dinamis dan mengaplikasikan ilmu yang diperoleh penulis di bangku kuliah.

#### **E. Metode Penelitian**

Ilmu pengetahuan pada hakekatnya timbul, oleh karena adanya hasrat ingin tahu dalam diri manusia. Hasrat ingin tahu tersebut timbul, antara lain, oleh banyak hal-hal atau aspek-aspek kehidupan yang masih gelap bagi manusia, dan manusia ingin mengetahui segi kebenaran dari suatu kegelapan tersebut. Setelah manusia memperoleh pengetahuan tentang sesuatu, maka kepuasannya tadi segera disusul dengan suatu kecenderungan serta keinginan untuk lebih mengetahuinya lagi. Di dalam usahanya untuk mencari kebenaran tersebut, manusia dapat menempuh berbagai macam cara, baik yang dianggap

tidak ilmiah, maupun usaha yang dapat dikualifikasikan sebagai kegiatan-kegiatan ilmiah.

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Di dalam usaha mencari kebenaran yang ilmiah, metode penelitian menjadi bagian yang cukup penting dalam menyusun suatu penelitian. Suatu penelitian ilmiah dapat dipercaya kebenarannya apabila disusun dengan menggunakan suatu metode yang tepat. Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten (Soerjono Soekanto, 2006: 42).

Metode merupakan cara yang utama yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan, untuk mencapai tingkat ketelitian, jumlah dan jenis yang dihadapi. Dengan mengadakan klarifikasi yang berdasarkan pada pengalaman dapat ditentukan dan terpikirkannya alur yang runtut dan baik untuk mencapai suatu maksud (Winarno Surakhmad, 1982:131). Oleh karena penelitian merupakan sarana (ilmiah) bagi pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian yang diterapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya (Soerjono Soekanto, 2007:1).

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### 1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal yang membatasi penelitiannya kepada kajian yang metode kepastakaan. Sebagai penelitian hukum normatif, penelitian ini mencakup penelitian inventarisasi hukum positif, asas-asas hukum, penelitian hukum klinis, sistematika peraturan perundang-undangan, sinkronisasi suatu perundang-undangan, sejarah hukum dan perbandingan hukum. Oleh karena itu titik berat akan lebih banyak menelaah dan mengkaji data sekunder yang diperoleh dari penelitian dan teori-teori para ahli sehingga

tidak diperlukan penyusunan atau perumusan hipotesis (Amiruddin & Zainal Asikin, 2004:120-132).

## 2. Sifat Penelitian

Ilmu hukum mempunyai karakteristik sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan (Peter Mahmud Marzuki, 2005:22), untuk dapat memberikan preskripsi itulah diperlukan suatu penelitian hukum. Dalam penelitian ini, penulis memberikan saran bagaimana seharusnya keserasian peraturan perundang-undangan mengenai larangan perdagangan benda cagar budaya dan daya paksa sanksi mengenai larangan perdagangan benda cagar budaya.

## 3. Pendekatan Penelitian

Nilai ilmiah dalam suatu penyusunan karya ilmiah yang berisi mengenai pembahasan dan pemecahan masalah terhadap legal issue yang diteliti sangat bergantung pada cara pendekatan (*approach*) yang digunakan (Johnny Ibrahim, 2006:299). Dalam penyusunan penelitian ini peneliti menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Menggunakan metode pendekatan ini perlu untuk memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundangan-undangan.

Dalam pendekatan perundang-undangan, peneliti bukan saja terfokus kepada bentuk peraturan perundang-undangan saja. Peneliti juga menelaah materi muatannya, kemudian mempelajari dasar *ontologis* lahirnya undang-undang, landasan filosofis undang-undang dan *ratio legis* dari ketentuan undang-undang. Dijelaskan di atas bahwa yang perlu ditelaah adalah dasar *ontologis*, filosofis, dan *ratio legis* undang-undang bukan bentuk peraturan perundang-undangan lainnya karena undang-undang dibuat oleh wakil-wakil rakyat yang diandaikan dibuat oleh rakyat; sedangkan regulasi tidak lain daripada pendelegasian apa yang dikehendaki oleh rakyat (Peter Mahmud Mazuki, 2005:102).

#### 4. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang tidak diperoleh langsung dari sumbernya, tetapi diperoleh dari bahan pustaka, antara lain buku-buku, literatur, peraturan perundang-undangan, hasil penelitian terdahulu, artikel, dan sumber lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini (PPH Fakultas Hukum UNS, 2007:5).

#### 5. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian normatif adalah sumber data sekunder, yang bersumber dari bahan-bahan kepustakaan, berupa dokumen, buku, laporan, arsip, dan literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah pokok yang diteliti. Sumber data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan mengenai larangan perdagangan benda cagar budaya, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya.

##### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder sebagai pendukung dari data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu terdiri atas buku-buku teks yang ditulis oleh ahli hukum, dokumen resmi dari pejabat yang berwenang, karya ilmiah, artikel dan sumber lainnya yang memiliki korelasi dengan penelitian ini.

##### c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier dari penelitian ini adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu kamus atau ensiklopedia.



#### 6. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan, yaitu pengumpulan data sekunder dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen, artikel, dan internet (*cyber media*). Dari data tersebut kemudian dianalisis dan dirumuskan sebagai data penunjang dalam penulisan hukum tersebut.

#### 7. Teknik Analisis Data

Pengolahan dan analisis data pada dasarnya tergantung pada jenis datanya, bagi penelitian hukum normatif yang hanya mengenal data sekunder saja, yang terdiri dari : bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, maka dalam mengolah dan menganalisis bahan hukum tersebut tidak bisa melepaskan diri dari berbagai penafsiran yang dikenal dalam ilmu hukum. Ilmuwan hukum harus dapat mempertanggungjawabkan setiap pemilihan metode penafsiran tertentu. Menurut E. Sumaryono hermeneutik atau penafsiran diartikan sebagai proses mengubah sesuatu atau situasi ketidaktahuan menjadi mengerti (Amiruddin & Zainal Asikin, 2004: 163).

### F. Sistematika Penulisan Hukum

Untuk memberikan gambaran secara menyeluruh mengenai sistematika penulisan hukum, maka penulis menyusun sistematika sesuai dengan aturan baru dalam penulisan hukum. Penulisan hukum tersebut terdiri dari 4 (empat) bab yang terdiri dari pendahuluan, tinjauan pustaka, hasil penelitian dan pembahasan, serta penutup. Untuk memenuhi syarat keilmiah suatu karya penulisan maka disertakan juga daftar pustaka dan lampiran. Dari tiap bab tersebut akan dibagi lagi dalam beberapa sub bagian yang dimaksudkan untuk memperjelas alur penulisan hukum.

Bab I menjelaskan mengenai pendahuluan, diuraikan tentang latar belakang masalah dari penulisan hukum tersebut disertai dengan perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan hukum. Dengan uraian tersebut akan memberi

kemudahan bagi para pembaca untuk memahami substansi yang terkandung dalam penulisan hukum tersebut.

Pada Bab II mengenai tinjauan pustaka akan diuraikan kajian pustaka yang berkenaan dengan judul dan masalah yang diteliti yang memberikan landasan atau kerangka teori serta diuraikan juga mengenai kerangka pemikiran atau konsep. Uraian tersebut meliputi; Teori Hukum mengenai Efektivitas Peraturan Perundang-undangan, Tinjauan Umum mengenai Legalitas Peraturan Perundang-Undangan, Konsep Hukum Perlindungan Benda Cagar Budaya, Kaedah Hukum dan Asas Hukum, dan Tinjauan Peraturan Perundang-undangan mengenai Cagar Budaya dan/atau Benda Cagar Budaya.

Dalam Bab III mengenai hasil penelitian dan pembahasan, penulis akan membahas sekaligus menjawab permasalahan yang telah ditentukan sebelumnya yaitu apakah terdapat sinkronisasi larangan perdagangan benda cagar budaya dalam peraturan perundang-undangan dan apakah sanksi mengenai larangan perdagangan benda cagar budaya mempunyai daya paksa. Setelah selesai menjawab rumusan masalah dari penulisan hukum tersebut, pada bab IV mengenai penutup, penulis menyusun simpulan yang merupakan konklusi dari penulisan hukum tersebut disertai dengan saran-saran argumentatif yang diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi institusi maupun perorangan yang terkait dalam penulisan hukum ini.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kerangka Teori

##### 1. Teori Hukum mengenai Efektivitas Peraturan Perundang-undangan

###### a. Teori Fuller

Fuller mengajukan satu pendapat untuk mengukur apakah kita pada suatu saat dapat berbicara mengenai adanya suatu sistem hukum. Ukuran tersebut diletakkannya pada delapan asas yang dinamakan *principles of legality*, yaitu (Satjipto Rahardjo, 2000: 51-52) :

- 1) Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan. Yang dimaksud disini adalah, bahwa ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*.
- 2) Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
- 3) Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan secara berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang.
- 4) Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
- 5) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
- 6) Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
- 7) Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi.
- 8) Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

*commit to user*

Fuller sendiri mengatakan, bahwa kedelapan asas yang diajukannya itu sebetulnya lebih dari sekedar persyaratan bagi adanya suatu sistem hukum, melainkan memberikan pengkualifikasian terhadap sistem hukum yang mengandung suatu moralitas tertentu. Kegagalan untuk menciptakan sistem yang demikian itu tidak hanya melahirkan sistem hukum yang jelek, melainkan sesuatu yang tidak bisa disebut sebagai sistem hukum sama sekali.

Prinsip kelima yang berbunyi “Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain” paralel atau ekuivalen dengan sinkronisasi aturan. Sinkronisasi aturan adalah mengkaji sampai sejauhmana suatu peraturan hukum positif tertulis tersebut telah sinkron atau serasi dengan peraturan lainnya. Ada dua jenis cara pengkajian sinkronisasi aturan yaitu (Bambang Sunggono, 2006: 94) :

1) Vertikal

Apakah suatu perundang-undangan tersebut sejalan apabila ditinjau dari sudut strata atau hierarki peraturan perundangan yang ada.

2) Horizontal

Ditinjau peraturan perundang-undangan yang kedudukannya sederajat dan yang mengatur bidang yang sama.

b. Teori J.B.J.M. Ten Berge

Ten Berge menyebutkan mengenai beberapa aspek yang harus diperhatikan atau dipertimbangkan dalam rangka penegakan hukum, yaitu sebagai berikut (Ridwan H.R., 2006: 310) :

1) *Een regel moet zo weinig mogelijk ruimte laten voor interpretatiegeschillen;*

2) *Uitzonderingsbepalingen moeten tot een worden beperkt;*

3) *Regels moeten zo veel mogelijk zijn gericht op zichtbare dan wel objectief constateerbare feiten;*

4) *Regels moeten werkbaar zijn voor degenen tot wie de regels zijn gericht en voor de personen die met handhaving zijn belast.*

Terjemahannya :

- 1) Suatu peraturan harus sedikit mungkin membiarkan ruang bagi perbedaan interpretasi;
- 2) Ketentuan perkecualian harus dibatasi secara minimal;
- 3) Peraturan harus sebanyak mungkin diarahkan pada kenyataan yang secara objektif dapat ditentukan;
- 4) Peraturan harus dapat dilaksanakan oleh mereka yang terkena peraturan itu dan mereka yang dibebani dengan (tugas) penegakan (hukum).

Teori yang dikemukakan J.B.J.M. Ten Berge pada huruf a tersebut diatas paralel atau ekuivalen dengan prinsip keempat dari Prinsip-Prinsip Legalitas (*Principles Of Legality*) teori Fuller yaitu, "Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti". Keparalelan dari teori tersebut terletak pada bagaimana suatu peraturan hukum dapat menampilkan norma hukum sehingga dapat ditangkap oleh masyarakat.

Berkaitan dengan hal di atas, Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa suatu peraturan hukum merupakan pembedaan dari norma hukum. Peraturan hukum menggunakan berbagai unsur atau kategori sarana untuk menampilkan norma hukum sehingga dapat ditangkap oleh masyarakat. Unsur-unsur peraturan hukum tersebut meliputi; Pengertian Hukum atau Konsep Hukum, Standar Hukum, dan Asas Hukum (Satjipto Rahardjo, 2000: 41).

Peraturan hukum menggunakan pengertian-pengertian atau konsep-konsep untuk menyampaikan kehendaknya. Pengertian-pengertian tersebut merupakan abstraksi dari barang-barang yang pada dasarnya bersifat konkrit dan individual, ada yang diangkat dari pengertian sehari-hari dan ada pula yang diciptakan secara khusus sebagai suatu pengertian teknik (Satjipto Rahardjo, 2000: 42-43).

Pengertian hukum mempunyai isi dan batas-batas yang jelas serta dirumuskan secara pasti. Dalam hal pengertian hukum memiliki

kadar kepastian yang relatif kurang, maka pengisiannya untuk menjadi pasti diserahkan kepada praktek penafsiran, terutama oleh pengadilan. Pengertian hukum yang mempunyai kadar kepastian yang kurang itu disebut sebagai Standar Hukum. Menurut Paton standar tersebut merupakan suatu sarana bagi hukum untuk berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya (Satjipto Rahardjo, 2000: 43-45).

Unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum adalah Asas Hukum. Asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Asas hukum bukan peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya, karena hal inilah yang memberi makna etis kepada peraturan-peraturan hukum serta tata hukum (Satjipto Rahardjo, 2000: 45-47).

c. Teori Hans Kelsen (Prinsip Validitas)

Validitas hukum berarti bahwa norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma hukum, bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma hukum (Hans Kelsen, 2007: 47). Norma hukum satuan tetap valid selama norma tersebut merupakan bagian dari suatu tata hukum yang valid. Jika konstitusi yang pertama ini valid, maka semua norma yang telah dibentuk menurut cara yang konstitusional adalah valid juga.

Untuk menilai apakah peraturan perundang-undangan dapat mencegah perdagangan benda cagar budaya digunakan indikator validitas kewajiban hukum dan sanksi. Konsep kewajiban merupakan suatu konsep khusus dari lapangan moral yang menunjuk kepada norma moral dalam hubungannya dengan individu terhadap siapa tindakan tertentu diharuskan atau dilarang oleh norma tersebut, konsep ini pun tidak lain kecuali sebagai pasangan dari konsep norma hukum (Hans Kelsen, 2007: 72). Kewajiban hukum semata-mata

merupakan norma hukum dalam hubungannya dengan individu yang terhadap perbuatannya sanksi dilekatkan di dalam norma hukum tersebut (Hans Kelsen, 2007: 73). Sedangkan sanksi diberikan oleh tata hukum dengan maksud untuk menimbulkan perbuatan tertentu yang dianggap dikehendaki oleh pembuat undang-undang. Sanksi hukum memiliki karakter sebagai tindakan memaksa (Hans Kelsen, 2007: 61).

## 2. Tinjauan Umum mengenai Legalitas Peraturan Perundang-undangan

### a. Pengertian Peraturan

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

### b. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, menurut Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi:

#### 1) Kejelasan tujuan

Yang dimaksud dengan "kejelasan tujuan" berdasarkan penjelasan Pasal 5 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

#### 2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat

Berdasarkan penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang dimaksud dengan asas "kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat" adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang.

Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

3) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan

Yang dimaksud dengan asas "kesesuaian antara jenis dan materi muatan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan. Perundang-undangannya.

4) Dapat dilaksanakan

Yang dimaksud dengan asas "dapat dilaksanakan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Yang dimaksud dengan asas "kedayagunaan dan kehasilgunaan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6) Kejelasan rumusan

Yang dimaksud dengan asas "kejelasan rumusan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7) Keterbukaan.

Yang dimaksud dengan asas "keterbukaan" adalah bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan



masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

c. Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

Dalam menilai legalitas dari suatu ketentuan atau peraturan perundang-undangan salah satu teori yang dapat digunakan untuk menganalisis apakah suatu ketentuan perundang-undangan tersebut legal atau tidak adalah teori *Stufenbau Des Rechts* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Menurut teori *Stufenbau Des Rechts*, legalitas suatu peraturan perundang-undangan dapat ditilik dari hierarki peraturan perundang-undangan tersebut, yang artinya teori ini menghendaki adanya tingkatan dalam peraturan perundang-undangan.

Hierarki atau tata urutan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, yang dimaksud Undang-Undang disini adalah sebagaimana yang dijelaskan pada Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yakni Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Sementara Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa;
- 3) Peraturan Pemerintah, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yakni Peraturan

*commit to user*

Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya;

- 4) Peraturan Presiden, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004, yakni Peraturan Perundang-undangan yang dibuat Presiden;
- 5) Peraturan Daerah, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yakni Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah, meliputi :
  - a) Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur;
  - b) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
  - c) Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama Kepala Desa atau nama lainnya.

Hal yang menjadi dasar hierarki tersebut adalah adanya asas yang menyatakan bahwa peraturan yang kedudukannya lebih rendah dari pada kedudukan suatu peraturan lain, tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang memiliki kedudukan di atasnya, di mana Perundang-undangan suatu negara adalah merupakan suatu sistem yang tidak menghendaki, membenarkan atau membiarkan adanya pertentangan di dalamnya. Jika pertentangan antar peraturan perundang-undangan tersebut terjadi, maka peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah kedudukannya. Ini merupakan asas yang dikenal dengan adagium yang berbunyi *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*.

### 3. Konsep Hukum Perlindungan Benda Cagar Budaya

Hukum Perlindungan Benda Cagar Budaya merupakan bagian dari hukum pada umumnya. Berbicara tentang batasan pengertian hukum, hingga saat ini para ahli belum menemukan batasan yang baku serta memuaskan semua pihak tentang hukum, hal itu disebabkan karena hukum itu sendiri mempunyai bentuk serta segi yang beragam. Ahli hukum berkebangsaan Belanda, J. van Kan mendefinisikan hukum sebagai keseluruhan ketentuan-ketentuan kehidupan yang bersifat memaksa, yang melindungi kepentingan orang dalam masyarakat. Pendapat lainnya dikemukakan oleh Wirjono Prajadikoro yang menyatakan bahwa hukum adalah serangkaian peraturan mengenai tingkah laku orang-orang sebagai anggota masyarakat, sedangkan satu-satunya tujuan hukum adalah menjamin kebahagiaan dan ketertiban dalam masyarakat (Lalu Husni, 2005: 21). Selain itu, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menyebutkan 9 (sembilan) arti hukum yakni (Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1986: 3) :

- a. Ilmu pengetahuan; yakni pengetahuan yang secara sistematis atas dasar kekuatan pemikiran,
- b. Disiplin; yakni sebagai sistem ajaran tentang kenyataan atau gejala-gejala yang dihadapi,
- c. Norma; yakni pedoman atau patokan sikap tindak atau perikelakuan yang pantas atau diharapkan,
- d. Tata hukum; yakni struktur dan perangkat norma-norma yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu serta berbentuk tertulis,
- e. Petugas; yakni pribadi-pribadi yang merupakan kalangan yang berhubungan erat dengan penegakan hukum (*Law Inforcement Officer*),
- f. Keputusan penguasa; yakni hasil-hasil proses deskripsi,
- g. Proses pemerintahan; yakni proses hubungan timbal balik antara unsur-unsur pokok dari sistem kenegaraan,

*commit to user*

- h. Sikap tindak yang ajeg atau perikelakuan yang teratur; yakni perikelakuan yang diulang-ulang dengan cara yang sama yang bertujuan untuk mencapai kedamaian,
- i. Jalinan nilai; yakni jalinan dari konsepsi tentang apa yang dianggap baik dan buruk.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa hukum itu mempunyai makna yang luas, namun demikian secara umum, hukum dapat dilihat sebagai nilai tertentu. Jika hukum dalam kajian ini dibatasi norma, tidak berarti hukum identik dengan norma, sebab norma merupakan pedoman manusia dalam bertingkah laku. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa norma hukum merupakan salah satu dari sekian banyak pedoman tingkah laku selain norma agama, kesopanan, dan kesusilaan.

Kepustakaan hukum yang ada selama ini selalu menyebutkan dengan istilah hukum perlindungan benda cagar budaya, yang didalamnya disebutkan definisi cagar budaya dan/atau benda cagar budaya. Cagar budaya suatu wilayah yang mempunyai peninggalan budaya khas yang mengandung nilai luhur yang dijaga kelestariannya oleh pemerintah dengan cara membatasi pengaruh modernisasi antara lain dengan tidak diijinkannya mendirikan bangunan bercirikan kebudayaan lain ( modern ) di daerah tersebut (Setiawan B. At All., 1989: 13). Tampak jelas bahwa hukum perlindungan benda cagar budaya mengandung unsur cagar budaya yang meliputi :

- a. Benda-benda bergerak dan tidak bergerak yang dibuat oleh tangan manusia atau yang merupakan bagian alam. Termasuk kategori ini adalah kelompok benda dan sisa-sisanya yang pokoknya berumur 50 tahun atau memiliki langgam yang khas dan dapat mewakili langgam sekurang-kurangnya 50 tahun serta dianggap mempunyai nilai sejarah, arkeologi seni rupa.
- b. Benda-benda yang dianggap mempunyai nilai penting bagi paleoantropologi.

- c. Situs ( tapak ) yang mempunyai arti penting bagi sejarah dan budaya mengandung benda-benda termuat dalam a dan b.
- d. Tanaman dan bangunan yang terdapat situs tersebut dan memiliki atau dapat memiliki kepentingan langsung bagi benda-benda cagar budaya yang termuat dalam a, b. Perlindungan terhadap benda-benda cagar budaya tersebut pada a,b,c dan d meliputi usaha dan kegiatan pendaftaran, pemeliharaan, pengawetan, pemugaran ekskavasi, pengamanan dan penyelamatan serta perijinan.

Pengertian hukum perlindungan benda cagar budaya tersebut jelas bahwa pandangannya didasarkan pada aliran hukum Eropa Kontinental. Aliran tersebut memandang hukum identik dengan undang-undang, padahal hukum selain bersumberkan pada undang-undang juga bersumber pada kebiasaan, perjanjian, traktat, dan yurisprudensi. Selain itu untuk hukum yang tidak tertulis sulit ditemukan kodifikasinya. Konsep ini secara jelas tertuang dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.

Dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, menyebutkan benda cagar budaya adalah :

- a. benda buatan manusia, bergerak atau tidak bergerak yang berupa kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagiannya atau sisa-sisanya, yang berumur sekurang-kurangnya 50 (limapuluh) tahun, atau mewakili masa gaya yang khas dan mewakili masa gaya sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, serta dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan;
- b. benda alam yang dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan.

Situs merupakan lokasi yang mengandung atau diduga mengandung benda cagar budaya termasuk lingkungannya yang diperlukan bagi pengamanannya. Dari berbagai upaya pemerintah yang dilakukan dalam perlindungan serta penanganan benda cagar budaya dimaksudkan untuk melestarikan dan memanfaatkannya untuk memajukan

kebudayaan nasional Indonesia. Lingkup pengaturan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya meliputi benda cagar budaya, benda yang diduga cagar budaya, benda berharga yang tidak diketahui pemiliknya dan situs (Pasal 3 Undang-undang nomor 5 tahun 1992).

#### 4. Kaedah Hukum dan Asas Hukum

Agar suatu peraturan perundang-undangan dapat berlaku efektif, maka secara substansial harus memperhatikan beberapa asas yaitu (Lalu Husni, 2005: 24-26) :

- a. Undang-undang tidak boleh berlaku surut; artinya undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut serta terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku,
- b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (*Lex Superior Derogat Lex Impriori*),
- c. Undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex Specialis Derogat Lex Generali*), apabila pembuatnya sama; artinya terhadap peristiwa-peristiwa khusus wajib diberlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa tersebut, walaupun bagi peristiwa khusus tersebut dapat pula diberlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas ataupun yang lebih umum, yang juga dapat mencakup peristiwa khusus tersebut,
- d. Undang-undang yang baru mengalahkan undang-undang yang lama (*Lex Posteriori Derogat Lex Priori*); artinya undang-undang lain yang lebih dahulu berlaku dan mengatur mengenai sesuatu hal tertentu, tidak berlaku lagi apabila telah ada undang-undang baru yang berlaku belakangan dan mengatur hal tertentu tersebut, akan tetapi makna dan tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang yang lama tersebut,

- e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat; artinya adalah undang-undang hanya dapat dicabut dan atau diubah oleh lembaga yang membuatnya. Di Indonesia, Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan yang salah satunya adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi), sedangkan Mahkamah Agung diberikan wewenang untuk menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang saja (Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung). Kewenangan tersebut memberikan makna bahwa Mahkamah Agung dapat menyatakan bahwa suatu peraturan tertentu di bawah undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum (harus ditinjau kembali) karena bertentangan dengan peraturan di atasnya.
- f. Undang-undang merupakan sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun pribadi melalui pelestarian maupun pembaharuan (inovasi).

Agar suatu peraturan perundang-undangan tidak hanya sebagai huruf mati, maka perlu dipenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yaitu :

- a. Keterbukaan dalam pembuatannya,
- b. Memberikan hak kepada anggota masyarakat untuk mengajukan usulan-usulan dengan cara mengundang masyarakat yang berminat untuk menghadiri pembicaraan terhadap peraturan tertentu dan mengundang organisasi tertentu yang terkait untuk memberikan masukan terhadap rancangan undang-undang yang disusun.

Selain asas perundang-undangan yang tersebut di atas, agar suatu kaedah hukum efektif dalam pelaksanaannya, maka setiap peraturan hukum yang diberlakukan dan atau dikenakan kepada anggota masyarakat, maka seyogyanya apabila peraturan tersebut dinyatakan telah memenuhi

beberapa persyaratan. Persyaratan tersebut diperlukan karena orang ingin mendapatkan jaminan bahwa peraturan hukum tersebut akan ditaati oleh masyarakat sehingga tidak banyak menimbulkan kesulitan dalam penegakannya. Selanjutnya dikatakan bahwa persyaratan formil dan materiil yang harus dipenuhi guna terciptanya peraturan yang baik guna usaha-usaha penegakan hukum. Persyaratan formil menyangkut cara, kekuasaan dan wewenang pembuat peraturan ditambah dengan pemenuhan persyaratan mengenai tata urutan. Jika persyaratan ini tidak memperoleh perhatian, maka peraturan hukum yang diberlakukan justru menjadi tidak fungsional dan karenanya tujuan daripada peraturan hukum tersebut tidak akan tercapai. Sedangkan persyaratan materiil didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan di antaranya:

- a. Kelangsungan peraturan hukum,
- b. Jangkauan pikiran jauh ke depan, sekaligus berarti mencegah lekas usangnya suatu peraturan hukum,
- c. Memperpendek jarak waktu antara pengaturan dan fakta,
- d. Penjaminan hak atas kepentingan warga masyarakat secara proporsional,
- e. Permasalahan yang diatur secara menyeluruh,
- f. Mempertimbangkan tata urutan perundang-undangan,
- g. Mencegah timbulnya kemungkinan poli-intepretabilitas terhadap peraturan hukum,
- h. Penggunaan bahasa.

5. Tinjauan Peraturan Perundang-undangan mengenai Cagar Budaya dan/atau Benda Cagar Budaya

- a. Undang-Undang Dasar 1945

Pengaturan mengenai cagar budaya atau cagar alam secara umum terdapat dalam :

- 1) Pasal 28 I

Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.  
*commit to user*



2) Pasal 32 ayat (1)

Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia ditengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.

3) Pasal 33 ayat (3)

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

b. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata

Undang-undang ini diundangkan pada tanggal 18 Oktober 1990. Pasal yang berhubungan dengan benda cagar budaya adalah pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa obyek dan daya tarik wisata terdiri dari :

- 1) objek dan daya tarik wisata ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, yang berwujud keadaan alam, serta flora dan fauna;
- 2) objek dan daya tarik wisata hasil karya manusia yang berwujud museum, peninggalan purbakala, peninggalan sejarah, seni budaya, wisata agro, wisata tirta, wisata buru, wisata petualangan alam, taman rekreasi, dan tempat hiburan.

Akan tetapi sejak tanggal 6 Januari 2009 telah ada Undang-Undang Kepariwisata yang baru, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009, 17 Bab dan 17 Pasal. peraturan pelaksanaan Undang-Undang Kepariwisata yang baru ini belum terbentuk. Namun demikian Undang-Undang Kepariwisata sangat perlu ditetapkan.

Cagar budaya merupakan elemen penting dalam masalah kepariwisataan. Salah satu pertimbangan penetapan undang-undang kepariwisataan antara lain dikarenakan peninggalan sejarah dan purbakala merupakan sumber daya dan modal yang besar bagi usaha pengembangan dan peningkatan kepariwisataan serta dalam rangka memperkaya kebudayaan nasional dan memantapkan pembinaannya dalam rangka memperkuat jati diri bangsa.

c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya

Perlindungan benda cagar budaya diatur secara umum di dalam Undang-Undang Benda Cagar Budaya, yaitu pada Bab IV tentang Perlindungan dan Pemeliharaan, yang terdapat dalam Pasal 13 sampai dengan Pasal 17. Sedangkan pelarangan perdagangan benda cagar budaya diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Benda Cagar Budaya. Bunyi pasal-pasal tersebut antara lain :

1) Pasal 13

- (1) Setiap orang yang memiliki atau menguasai benda cagar budaya wajib melindungi dan memeliharanya.
- (2) Perlindungan dan pemeliharaan benda cagar budaya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib dilakukan dengan memperhatikan nilai sejarah dan keaslian bentuk serta pengamanannya.

2) Pasal 15

- (1) Setiap orang dilarang merusak benda cagar budaya dan situs serta lingkungannya.
- (2) Tanpa izin dari Pemerintah setiap orang dilarang:
  - a. membawa benda cagar budaya ke luar wilayah Republik Indonesia;
  - b. memindahkan benda cagar budaya dari daerah satu ke daerah lainnya;
  - c. mengambil atau memindahkan benda cagar budaya baik sebagian maupun seluruhnya, kecuali dalam keadaan darurat;
  - d. mengubah bentuk dan/atau warna serta memugar benda cagar budaya;
  - e. memisahkan sebagian benda cagar budaya dari kesatuannya;
  - f. memperdagangkan atau memperjualbelikan atau memperniagakan benda cagar budaya.

(3) Pelaksanaan ketentuan dan perizinan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

3) Pasal 17

(1) Setiap kegiatan yang berkaitan dengan penetapan suatu lokasi sebagai situs disertai dengan pemberian ganti rugi kepada pemilik tanah yang bersangkutan.

(2) Pelaksanaan pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pasal 1, angka 1 dalam Undang-Undang Pengelolaan Hidup dijelaskan bahwa Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

Pasal 9 ayat (3) menyebutkan bahwa pengelolaan lingkungan hidup wajib dilakukan secara terpadu dengan penataan ruang, perlindungan sumber daya alam non hayati, perlindungan sumber daya buatan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, cagar budaya, keanekaragaman hayati dan perubahan iklim.

e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung

Menghadapi dan menyikapi kemajuan teknologi, baik informasi maupun arsitektur dan rekayasa, perlu adanya penerapan yang seimbang dengan tetap mempertimbangkan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat dan karakteristik arsitektur dan lingkungan yang telah ada, khususnya nilai-nilai kontekstual, tradisional, spesifik, dan bersejarah. Pengaturan dalam undang-

undang ini juga memberikan ketentuan pertimbangan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat Indonesia yang sangat beragam.

Persyaratan arsitektur bangunan gedung dimaksudkan untuk mendorong perwujudan kualitas bangunan gedung dan lingkungan yang mampu mencerminkan jati diri dan menjadi teladan bagi lingkungannya, serta yang dapat secara arif mengakomodasikan nilai-nilai luhur budaya bangsa.

Bangunan gedung yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan adalah bangunan gedung yang dapat menyebabkan kerusakan atau gangguan terhadap kawasan lindung (seperti hutan lindung, cagar alam, taman nasional, dan suaka margasatwa) yang ditetapkan menurut peraturan perundang-undangan serta kerusakan atau punahnya benda-benda dan bangunan gedung peninggalan sejarah yang bernilai tinggi.

Bab III Undang-Undang tentang Bangunan Gedung, mengenai Fungsi Bangunan Gedung, dalam Pasal 5 ayat (1) disebutkan bahwa Fungsi bangunan gedung meliputi fungsi hunian, keagamaan, usaha, sosial dan budaya, serta fungsi khusus. Kemudian dijelaskan dalam Pasal 5 ayat (5) bahwa bangunan gedung fungsi sosial dan budaya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi bangunan gedung untuk pendidikan, kebudayaan, pelayanan kesehatan, laboratorium, dan pelayanan umum.

Pasal yang berhubungan dengan benda cagar budaya terdapat dalam Bab V mengenai Penyelenggaraan Bangunan Gedung, Bagian Keempat tentang Pelestarian, Pasal 38 ayat ;

- (1) Bangunan gedung dan lingkungannya yang ditetapkan sebagai cagar budaya sesuai dengan peraturan perundang-undangan harus dilindungi dan dilestarikan.
- (2) Penetapan bangunan gedung dan lingkungannya yang dilindungi dan dilestarikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan

oleh Pemerintah Daerah dan/atau Pemerintah dengan memperhatikan ketentuan perundang-undangan.

- (3) Pelaksanaan perbaikan, pemugaran, perlindungan, serta pemeliharaan atas bangunan gedung dan lingkungannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan sepanjang tidak mengubah nilai dan/atau karakter cagar budaya yang dikandungnya.
  - (4) Perbaikan, pemugaran, dan pemanfaatan bangunan gedung dan lingkungan cagar budaya yang dilakukan menyalahi ketentuan fungsi dan/atau karakter cagar budaya, harus dikembalikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
  - (5) Ketentuan mengenai perlindungan dan pelestarian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) serta teknis pelaksanaan perbaikan, pemugaran dan pemanfaatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dan ayat (4) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.
- f. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, dipandang perlu mengatur lebih lanjut mengenai penguasaan, pemilikan, pendaftaran, pengalihan, penemuan, pencarian, perlindungan, pemeliharaan, pemanfaatan, pembinaan, dan pengawasan serta hal-hal lain yang berkenaan dengan upaya pelestarian benda cagar budaya dengan Peraturan Pemerintah.

Perlindungan benda cagar budaya diatur secara umum di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993, yaitu pada Bab IV tentang Perlindungan dan Pemeliharaan, yang terdapat dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 35. Sedangkan pelarangan perdagangan benda cagar budaya diatur dalam Pasal 35.

Bunyi pasal-pasal yang berhubungan langsung dengan perlindungan dan pemeliharaan tersebut antara lain :

1) Pasal 22

Setiap orang yang memiliki atau yang menguasai benda cagar budaya wajib melakukan perlindungan dan pemeliharaan benda cagar budaya yang dimiliki atau yang dikuasainya.

2) Pasal 23

(1) Perlindungan dan pemeliharaan benda cagar budaya dilakukan dengan cara penyelamatan, pengamanan, perawatan, dan pemugaran.

(2) Untuk kepentingan perlindungan benda cagar budaya dan situs diatur batas-batas situs dan lingkungannya sesuai dengan kebutuhan.

(3) Batas-batas situs dan lingkungannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan dengan sistem pemintakatan yang terdiri dari mintakat inti, penyangga, dan pengembangan.

3) Pasal 29

(1) Untuk kepentingan perlindungan dan pemeliharaan benda cagar budaya, setiap orang dilarang merusak benda cagar budaya, situs, dan lingkungannya.

(2) Termasuk kegiatan yang dapat merusak benda cagar budaya dan situsnya adalah kegiatan :

a. mengurangi, menambah, mengubah, memindahkan, dan mencemari benda cagar budaya;

b. mengurangi, mencemari dan/atau mengubah fungsi situs.

4) Pasal 30

(1) Setiap orang hanya dapat membawa benda cagar budaya ke luar wilayah Republik Indonesia atas dasar izin yang diberikan oleh Menteri.

(2) Izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya diberikan untuk kepentingan :

*commit to user*

- a. penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
  - b. sosial/budaya;
  - c. pemanfaatan lain yang diatur oleh Menteri.
- (3) Permohonan izin untuk membawa benda cagar budaya ke luar wilayah Republik Indonesia untuk kepentingan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) wajib disampaikan dengan disertai data benda cagar budaya, kerangka acuan, dan sistem pengamanannya.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai perizinan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur oleh Menteri;
- 5) Pasal 32
- (1) Setiap orang hanya dapat memindahkan benda cagar budaya tertentu dengan tidak menghilangkan atau mengurangi nilai sejarah dan fungsi pemanfaatannya dari daerah satu ke daerah lainnya atas dasar izin yang diberikan oleh Menteri.
  - (2) Tata cara perizinan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur oleh Menteri.
- 6) Pasal 34
- (1) Setiap orang tanpa izin Menteri dilarang :
    - a. mengambil atau memindahkan sebagian benda cagar budaya ataupun seluruhnya;
    - b. mengubah bentuk dan/atau warna benda cagar budaya;
    - c. memisahkan sebagian benda cagar budaya dari kesatuannya.
  - (2) Larangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a dan huruf c tidak berlaku apabila perbuatan tersebut dilakukan untuk penyelamatan dalam keadaan darurat.
  - (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara perizinan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur oleh Menteri.

## 7) Pasal 35

(1) Setiap orang yang memperdagangkan, memperjualbelikan, atau memperniagakan benda cagar budaya tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat(2) huruf b sebagai usaha dagang, wajib memiliki izin usaha perdagangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(2) Izin usaha perdagangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberikan setelah mendapat rekomendasi dari Menteri.

(3) Setiap orang yang melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib melaporkan secara berkala benda cagar budaya tertentu yang diperjualbelikan kepada instansi yang bertanggung jawab atas pendaftaran benda cagar budaya setempat.

g. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1995 tentang Pemeliharaan dan Pemanfaatan Benda Cagar Budaya di Museum

Penyimpanan, perawatan, pengamanan, dan pemanfaatan benda cagar budaya bergerak atau benda cagar budaya tertentu di museum merupakan suatu upaya yang dilakukan dalam rangka pelestarian dan pemanfaatan benda cagar budaya guna menunjang pengembangan kebudayaan nasional. Ketentuan Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, menetapkan bahwa benda cagar budaya bergerak atau benda cagar budaya tertentu yang dimiliki oleh Negara maupun perorangan dapat disimpan dan/atau dirawat di museum, dan pemeliharaan dan pemanfaatan benda cagar budaya yang disimpan dan/atau dirawat di museum ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya Pasal 40 menyatakan pengaturan mengenai permuseuman yang



meliputi penyimpanan, perawatan, pengamanan, dan pemanfaatan koleksi museum yang berupa benda cagar budaya diatur tersendiri.

Sehubungan dengan hal tersebut, Peraturan Pemerintah ini disusun untuk memberi penjabaran, kejelasan, dan pedoman mengenai penyimpanan, perawatan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penyimpanan, perawatan, pengamanan, dan pemanfaatan benda cagar budaya di museum. Selain mengatur hal-hal tersebut diatas, Peraturan Pemerintah ini mengatur pula persyaratan museum dalam rangka penyimpanan, perawatan, pengamanan, dan pemanfaatan benda cagar budaya di museum. Persyaratan tersebut meliputi standar bangunan museum, sarana dan prasarana, tenaga, dan sumber dana yang tetap. Mengingat museum tidak saja sebagai tempat penyimpanan, perawatan, pengamanan, dan pemanfaatan benda cagar budaya guna menunjang upaya perlindungan dan pelestarian kekayaan budaya bangsa, tetapi juga benda bukan benda cagar budaya, maka pengaturan mengenai penyimpanan, perawatan, pengamanan, dan pemanfaatan benda cagar budaya di museum ini dapat pula diperlakukan kepada benda cagar budaya di museum sepanjang jenis dan unsur bahan yang dikandungnya dapat dipersamakan dengan benda cagar budaya.

- h. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 1996 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan

Menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 1996 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan, penyelenggaraan kepariwisataaan dilaksanakan dengan memperhatikan:

- 1) kemampuan untuk mendorong dan meningkatkan perkembangan kehidupan ekonomi dan sosial budaya;
- 2) nilai-nilai agama, adat istiadat, serta pandangan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat;

- 3) kelestarian budaya dan mutu lingkungan hidup; dan
- 4) kelangsungan usaha pariwisata.

Bagian Kedua tentang Pengusahaan Objek dan Daya Tarik Wisata, khususnya Paragraf 2 dijelaskan mengenai Pengusahaan Objek dan Daya Tarik Wisata Budaya, dari Pasal 46 sampai dengan Pasal 51. Di dalam Pasal 51 disebutkan bahwa pengusahaan objek dan daya tarik wisata budaya yang berupa benda cagar budaya atau peninggalan sejarah lainnya, diselenggarakan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- i. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup

Usaha dan/atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup meliputi :

- 1) perubahan bentuk lahan dan bentang alam;
- 2) eksploitasi sumber daya alam baik yang terbaharui maupun yang tak terbaharui;
- 3) proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pemborosan, pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, serta kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
- 4) proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
- 5) proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya;
- 6) introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, jenis hewan, dan jasad renik;
- 7) pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan non-hayati;
- 8) penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup;
- 9) kegiatan yang mempunyai resiko tinggi, dan/atau mempengaruhi pertahanan negara.

- j. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Pembagian Hasil Pengangkatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam Antara Pemerintah Dan Perusahaan

Pasal 1 ayat (1) dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992 menyebutkan bahwa benda berharga asal muatan kapal yang tenggelam yang mempunyai nilai benda cagar budaya dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-perundangan yang berlaku dilarang untuk diperjual belikan harus diserahkan kepada Negara.

- k. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2007 tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam

Kekayaan laut termasuk Benda Berharga Asal Muatan Kapal yang Tenggelam merupakan sumber daya sejarah, budaya, ilmu pengetahuan, dan ekonomi yang pemanfaatannya perlu dikelola untuk peningkatan kesejahteraan rakyat dan pembangunan nasional.

Dalam Keputusan Presiden ini yang dimaksud dengan Benda Berharga Asal Muatan Kapal yang Tenggelam, yang selanjutnya disebut BMKT, adalah benda berharga yang memiliki nilai sejarah, budaya, ilmu pengetahuan, dan ekonomi yang tenggelam di wilayah perairan Indonesia, zona ekonomi eksklusif Indonesia dan landas kontinen Indonesia, paling singkat berumur 50 (lima puluh) tahun.

- l. Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 087/P/1993 tentang Pendaftaran Benda Cagar Budaya

Keputusan menteri pendidikan dan kebudayaan Republik Indonesia tentang pendaftaran benda cagar budaya ini mengatur bahwa setiap orang yang memiliki dan/atau menguasai benda cagar budaya wajib mendaftarkan benda cagar budaya/benda yang diduga benda cagar budaya yang dimiliki dan/atau dikuasai. Pendaftaran yang dimaksud mencakup : *commit to user*

- 1) Pemilikan
- 2) Penguasaan
- 3) Pengalihan hak; dan
- 4) Pemindahan tempat

Pendaftaran benda cagar budaya atau benda yang diduga benda cagar budaya yang dimiliki dan/atau dikuasai oleh warga Negara Indonesia di luar negeri dilakukan pada atase pendidikan dan kebudayaan atau kedutaan besar Republik Indonesia setempat. Barangsiapa tidak melakukan pendaftaran benda cagar budaya dan/atau benda yang diduga benda cagar budaya menurut ketentuan dalam keputusan ini dikenakan ancaman pidana yang tercantum dalam Pasal 28 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Budaya Cagar Budaya.

- m. Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 062/U/1995 tentang Pemilikan, Penguasaan, Pengalihan dan Penghapusan Benda Cagar Budaya dan/atau Situs

Keputusan ini sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 8, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, dan Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Dengan itu dipandang perlu menetapkan pemilikan, penguasaan, pengalihan, dan penghapusan benda cagar budaya dan/atau situs.

Pada saat berlakunya keputusan ini, semua ketentuan yang mengatur pemilikan, penguasaan, pengalihan, dan penghapusan benda cagar budaya dan/atau situs masih tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan keputusan ini.

- n. Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 063/U/1995 tentang Perlindungan dan Pemeliharaan Benda Cagar Budaya

Menteri bertanggung jawab atas pembinaan terhadap pengelolaan benda cagar budaya. Pembinaan pengelolaan yang dimaksud meliputi :

- 1) pembinaan terhadap pemilik atau yang menguasai benda cagar budaya berkenaan dengan tata cara perlindungan, pemeliharaan, dan pemanfaatannya.
- 2) pembinaan peranserta masyarakat dalam upaya pelestarian.

Pembinaan dapat dilakukan melalui :

- 1) bimbingan dan penyuluhan;
- 2) pemberian bantuan tenaga ahli atau bentuk lainnya;
- 3) peningkatan peranserta masyarakat.

Ketentuan mengenai pembinaan pengelolaan benda cagar budaya diatur dalam Keputusan ini.

Keputusan ini juga mengatur mengenai pelaksanaan ketentuan lain. Seperti dalam setiap rencana kegiatan pembangunan yang dapat mengakibatkan tercemar, pindah, rusak, berubah, musnah, atau hilangnya nilai sejarah benda cagar budaya serta tercemar dan berubahnya situs beserta lingkungannya, wajib dilaporkan terlebih dahulu kepada Menteri. Laporan tersebut disampaikan secara tertulis dan dilengkapi dengan hasil studi analisis mengenai dampak lingkungannya. Berdasarkan hasil studi arkeologis terhadap rencana kegiatan pembangunan tersebut, Menteri setelah berkonsultasi dengan Menteri lain atau pimpinan instansi Pemerintah yang bersangkutan, dapat menyatakan :

- 1) tetap mempertahankan keberadaan benda cagar budaya dan situs;
- 2) menyarankan perubahan rencana pembangunan;
- 3) memindahkan benda cagar budaya dari situs;
- 4) menyetujui dilanjutkannya rencana kegiatan tersebut; atau,
- 5) menghapus benda cagar budaya dan situs dari daftar.

- o. Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 064/U/1995 tentang Penelitian dan Penetapan Benda Cagar Budaya dan/atau Situs

Penelitian yang diatur dalam keputusan ini bertujuan mengidentifikasi benda dan/atau lokasi temuan yang dilaporkan, menyelamatkan benda cagar budaya dan/atau situs dari ancaman kerusakan dan kemusnahan, menyelamatkan benda cagar budaya dan/atau situs untuk perencanaan dan pelaksanaan pembangunan fisik, dan/atau melakukan penelitian murni.

Penelitian yang dimaksud dalam keputusan ini mencakup:

- 1) Penelitian penyelamatan adalah kegiatan penyelidikan dalam bentuk penjajagan dan/atau survey dan/atau ekskavasi yang dilaksanakan secara sistematis terhadap benda cagar budaya atau situs yang terancam kerusakan dan/atau kemusnahan.
- 2) Penelitian murni adalah kegiatan penyelidikan dalam bentuk penjajagan dan/atau survey dan/atau ekskavasi yang dilaksanakan secara sistematis terhadap benda cagar budaya atau situs untuk memahami kebudayaan dan masyarakat masa lampau.

## **B. Kerangka Pemikiran**

Hukum merupakan tata perilaku manusia (Hans Kelsen, 2007: 35). Hukum sebagai kumpulan peraturan atau kaedah mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku pada setiap orang dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan atau harus dilakukan serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan pada kaedah-kaedah (Sudikno Mertokusumo, 1999: 41).

Namun undang-undang itu tidak sempurna. Tidak mungkin undang-undang itu mengatur segala kegiatan kehidupan manusia secara tuntas. Ada kalanya undang-undang itu tidak lengkap dan ada kalanya undang-undang itu

tidak jelas. Meskipun tidak lengkap atau tidak jelas undang-undang harus dilaksanakan (Sudikno Mertokusumo, 1999: 147).

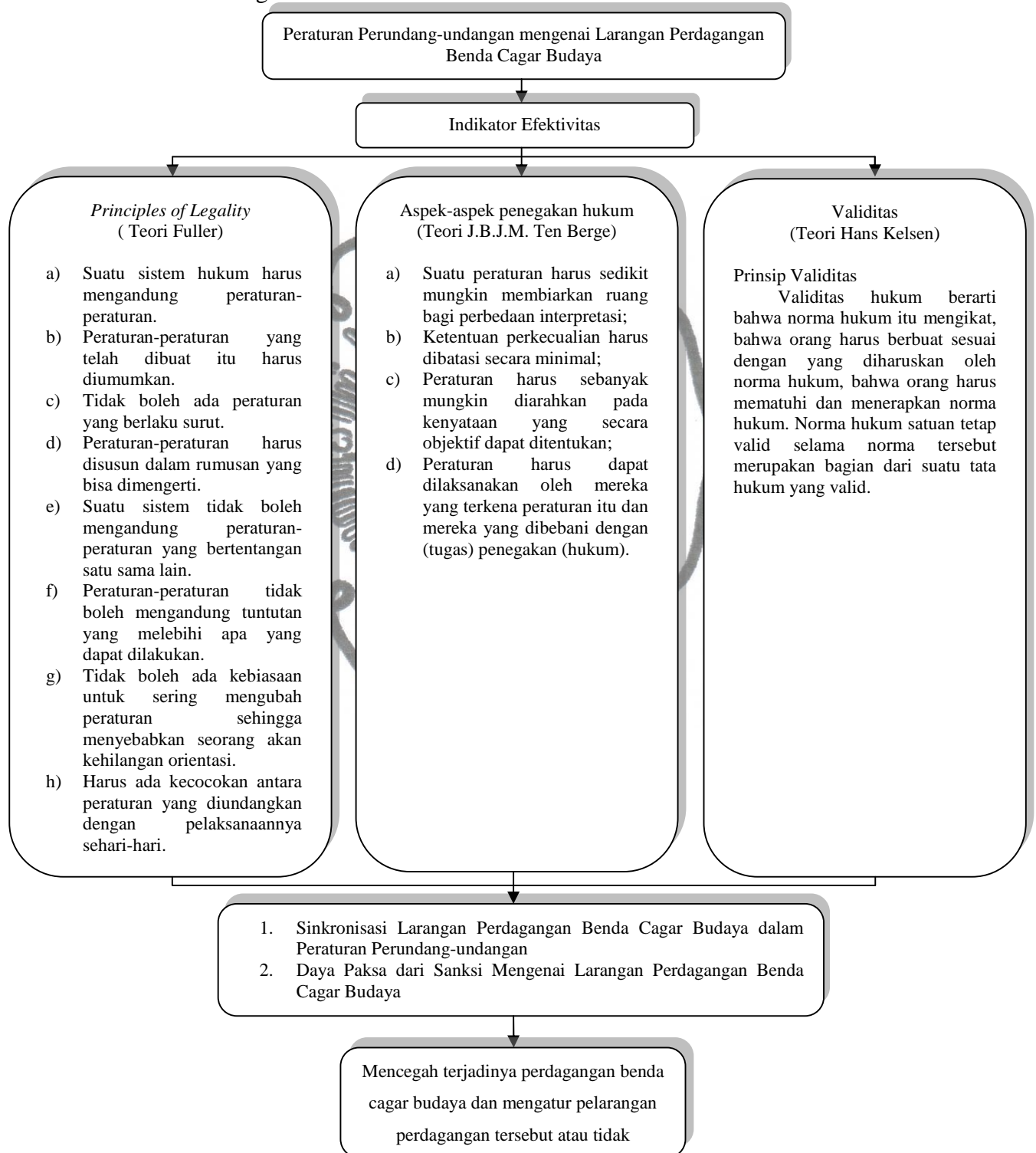
Menurut Schur pandangan dari masyarakat modern tentang hukum adalah bahwa hukum buatan manusia, yang sering hanya berupa instrumen untuk menundukkan dan mengeksploitasi suatu golongan oleh golongan lain. Tujuannya adalah sepenuhnya utilitarian : keselamatan hidup manusia, keamanan harta benda dan pemilikan, keamanan dan ketertiban, kebahagiaan dan kesejahteraan atau dari masyarakat keseluruhannya, atau dari golongan yang berkuasa dalam masyarakat. Norma-normanya bersifat relatif, bisa diubah dan bergantung pada keadaan. Dalam sistem hukum yang demikian itu tidak ada yang dianggap abadi atau suci (Satjipto Rahardjo, 2000: 207).

Adanya teori di atas, memberikan landasan perlunya kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, tak terkecuali peraturan perundang-undangan mengenai benda cagar budaya dan larangan perdagangan benda cagar budaya. Kajian ini penulis maksudkan untuk mengetahui apakah peraturan perundang-undangan tersebut di atas dapat mencegah terjadinya perdagangan benda cagar budaya dan mengatur secara tegas pelarangan perdagangan tersebut atau tidak, sesuai teori dalam melestarikan, melindungi dan memelihara benda cagar budaya. Untuk mengkaji aturan tersebut penulis menggunakan indikator-indikator efektivitas, yaitu :

1. *Principles of Legality* (Teori Fuller)
2. Aspek-aspek penegakan hukum (Teori J.B.J.M Ten Berge)
3. Validitas (Teori Hans Kelsen).

Teori efektivitas ini kemudian diambil persamaan diantara ketiganya, hal ini bertujuan untuk memfokuskan parameter yang akan dipakai penulis dalam menganalisis masalah. Parameter-parameter tersebut adalah sinkronisasi aturan dan larangan perdagangan benda cagar budaya dalam peraturan perundang-undangan dan sanksinya.

Berdasarkan teori di atas, skema dari kerangka pemikiran tersebut adalah sebagai berikut :



Gambar 1. Kerangka Pemikiran  
*commit to user*



### BAB III

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

##### A. Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Larangan Perdagangan Benda Cagar Budaya

###### 1. Pelestarian Benda Cagar Budaya dan Pelarangan Perdagangan Benda Cagar Budaya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 merupakan undang-undang utama dalam pengaturan benda cagar budaya yang menjadi payung bagi peraturan-peraturan benda cagar budaya selanjutnya. Adapun yang menjadi dasar pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 adalah pengaturan benda cagar budaya yang sudah ada sejak Indonesia belum merdeka, didalam *Monumenten Ordonnantie* Nomor 19 Tahun 1931 (*Staatsblad* Tahun 1931 Nomor 238), sebagaimana telah diubah dengan *Monumenten Ordonnantie* Nomor 21 Tahun 1934 (*Staatsblad* Tahun 1934 Nomor 515), yang sudah tidak sesuai lagi dengan upaya perlindungan dan pemeliharaan demi pelestarian benda cagar budaya.

- a. Tujuan dan Ruang Lingkup Perlindungan Benda Cagar Budaya
  - 1) Perlindungan benda cagar budaya dan situs bertujuan melestarikan dan memanfaatkannya untuk memajukan kebudayaan nasional Indonesia (Pasal 2);
  - 2) Lingkup pengaturan undang-undang ini meliputi (Pasal 3):
    - a) benda cagar budaya
    - b) benda yang diduga benda cagar budaya
    - c) benda berharga yang tidak diketahui pemiliknya
    - d) situs

b. Pelestarian Benda Cagar Budaya dan Pelarangan Perdagangan Benda Cagar Budaya

Pengaturan pelestarian benda cagar budaya sebelum ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992, selain masih menggunakan *Monumenten Ordonnantie* Nomor 19 Tahun 1931 (*Staatsblad* Tahun 1931 Nomor 238), sebagaimana telah diubah dengan *Monumenten Ordonnantie* Nomor 21 Tahun 1934 (*Staatsblad* Tahun 1934 Nomor 515), disebutkan juga di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Lingkungan Hidup yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata yang baru saja disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009. *Monumenten Ordonnantie* Nomor 19 Tahun 1931 (*Staatsblad* Tahun 1931 Nomor 238), sebagaimana telah diubah dengan *Monumenten Ordonnantie* Nomor 21 Tahun 1934 (*Staatsblad* Tahun 1934 Nomor 515) yang telah sangat lama digunakan, dianggap sudah tidak sesuai dengan upaya perlindungan dan pemeliharaan demi pelestarian benda cagar budaya, akibatnya peraturan tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.

Pelestarian benda cagar budaya di dalam Undang-Undang Benda Cagar Budaya diatur pada Bab IV tentang Perlindungan dan Pemeliharaan, yang terdapat dalam Pasal 13 sampai dengan Pasal 17. Sedangkan pelarangan perdagangan benda cagar budaya diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Benda Cagar Budaya. Namun berdasarkan penelitian yang dilakukan penulis, selama ini ketentuan-ketentuan di dalam pasal-pasal tersebut masih lemah dalam penegakan hukumnya terhadap pelanggaran atau kejahatan dan juga mengandung beberapa kelemahan, seperti masalah kriminalisasi. Pencurian, perdagangan, hingga penyelundupan benda cagar budaya seperti *commit to user* masih saja

terjadi, meski pasal-pasal tersebut telah sepenuhnya diterapkan dan telah terpenuhinya peraturan pelaksanaan ketentuan tersebut, dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Bunyi Pasal 13 sampai dengan Pasal 17 Undang-Undang Benda Cagar Budaya dan penjelasan berdasarkan atas penelitian penulis adalah sebagai berikut :

1) Pasal 13

- (1) Setiap orang yang memiliki atau menguasai benda cagar budaya wajib melindungi dan memeliharanya.

Penjelasan :

Benda cagar budaya tertentu dapat dimiliki atau dikuasai oleh setiap orang dengan tetap memperhatikan fungsi sosialnya dan sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini. (Pasal 6 ayat (1)).

Setiap orang tersebut adalah perorangan atau badan hukum/yayasan/ perhimpunan/ perkumpulan dan badan yang sejenis, Warga Negara Indonesia atau warga negara asing, yang dapat memiliki benda cagar budaya apabila benda cagar budaya tersebut dikuasai turun temurun atau yang merupakan warisan, dengan syarat jumlah dan jenisnya cukup banyak yang telah dimiliki oleh Negara.

Setiap orang yang memiliki benda cagar budaya wajib mendaftarkannya. Ketentuan mengenai pendaftaran ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, yang kemudian diatur oleh Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 087/P/1993 tentang Pendaftaran Benda Cagar Budaya.

*commit to user*

- (2) Perlindungan dan pemeliharaan benda cagar budaya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib dilakukan dengan memperhatikan nilai sejarah dan keaslian bentuk serta pengamanannya.

Penjelasan :

Setiap orang yang memiliki atau menguasai benda cagar budaya tersebut, selain memperhatikan fungsi sosialnya, juga dibebani kewajiban untuk memperhatikan pemanfaatannya bagi pendidikan dan ilmu pengetahuan serta pelestariannya, agar tidak semata-mata dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi tetapi juga memperhatikan kepentingan umum. Namun, meskipun ada beberapa syarat itu, keinginan untuk memiliki dan digunakan untuk kepentingan pribadi tetap saja ada dan cenderung semakin meningkat, bahkan salah satunya dengan cara dipalsukan, dibuat tiruannya hingga diperjual belikannya benda cagar budaya tersebut.

## 2) Pasal 14

- (1) Dalam hal orang yang memiliki atau menguasai benda cagar budaya tertentu sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 tidak melaksanakan kewajiban melindungi dan memelihara sebagaimana dimaksud dalam pasal 13, Pemerintah memberikan teguran.

Penjelasan :

Teguran sebagaimana dimaksud dalam ayat ini dapat dilakukan secara tertulis, atau secara lisan yang dicatat dalam buku kunjungan. Buku kunjungan tersebut ada dari pengawasan Pemerintah, yang dalam hal ini dicatat melalui Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala tempat dimana orang yang memiliki atau menguasai benda cagar budaya tersebut tinggal.

- (2) Apabila dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari sejak dikeluarkan teguran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) upaya perlindungan tetap tidak dilaksanakan oleh pemilik atau yang menguasai benda cagar budaya, Pemerintah dapat mengambil alih kewajiban untuk melindungi benda cagar budaya yang bersangkutan.

Penjelasan :

Pengambilalihan atau dalam Undang-Undang disebut dengan pengalihan, hanya dapat dilakukan kepada Negara, dengan memberi imbalan yang wajar kepada pemilik atau yang menguasai benda cagar budaya tersebut. Masalah yang ada terkadang pemilik enggan memberikan atau mengalihkan benda cagar budaya miliknya apapun yang terjadi dan alasannya.

- (3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Mengenai tata cara pengalihan atau pemberian imbalan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, yang kemudian diatur dalam Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 062/U/1995 tentang Pemilikan, Penguasaan, Pengalihan dan Penghapusan Benda Cagar Budaya dan/atau Situs.

### 3) Pasal 15

- (1) Setiap orang dilarang merusak benda cagar budaya dan situs serta lingkungannya.

Penjelasan :

Yang dimaksud dengan lingkungan adalah kawasan di sekitar atau di sekeliling benda cagar budaya dan situs, yang diperlukan *commit to user* bagi perlindungan, pelestarian, dan

pemanfaatannya. Dilarang merusak diperuntukan kepentingan perlindungan dan pemeliharaan benda cagar budaya itu sendiri. Dimana kegiatan yang dapat merusak benda cagar budaya dan situsnya antara lain mengurangi, menambah, mengubah, memindahkan, dan mencemari benda cagar budaya dan fungsi situs.

Setiap orang yang mengetahui adanya benda cagar budaya atau benda cagar budaya yang dimilikinya rusak ataupun hilang wajib melaporkan peristiwa tersebut kepada Pemerintah dengan jangka waktu selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari sejak diketahui rusak atau hilangnya benda cagar budaya tersebut.

(2) Tanpa izin dari Pemerintah setiap orang dilarang:

- a. membawa benda cagar budaya ke luar wilayah Republik Indonesia;
- b. memindahkan benda cagar budaya dari daerah satu ke daerah lainnya;
- c. mengambil atau memindahkan benda cagar budaya baik sebagian maupun seluruhnya, kecuali dalam keadaan darurat;
- d. mengubah bentuk dan/atau warna serta memugar benda cagar budaya;
- e. memisahkan sebagian benda cagar budaya dari kesatuannya;
- f. memperdagangkan atau memperjualbelikan atau memperniagakan benda cagar budaya.

Penjelasan :

Dalam hal ini peran Pemerintah besar dalam pengelolaan, pemanfaatan, dan pengawasan, yang di dalam undang-undang ini terdapat dalam Bab V, VI, dan VII.

*commit to user*

Izin hanya diberikan untuk kepentingan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan sosial/budaya. Permohonan izin untuk membawa benda cagar budaya ke luar wilayah Republik Indonesia sesuai kepentingan tersebut wajib disampaikan dengan disertai data benda cagar budaya, kerangka acuan, dan sistem pengamanannya.

Setiap orang hanya dapat memindahkan benda cagar budaya tertentu dari daerah satu ke daerah lainnya dengan tidak menghilangkan atau mengurangi nilai sejarah dan fungsi pemanfaatannya. Dan yang dimaksud dengan daerah adalah Kabupaten/Kotamadia/Daerah Tingkat II di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keadaan darurat adalah kondisi yang dapat mengancam benda cagar budaya, seperti kebakaran, bencana alam, atau peristiwa lainnya. Dan penyelamatan atas keadaan tersebut dapat dilakukan atau diberikan izin seperti dalam butir c, butir d, dan butir e. Dalam hal pemugaran atau pemisahan dapat terjadi pula bila sementara, terjadi kerusakan, penyesuaian terhadap lingkungan, yang kemungkinan dapat merusaknya, dan masih dalam upaya perlindungan dan pemeliharaan atas benda cagar budaya tersebut.

Izin untuk memperdagangkan, memperjualbelikan, atau memperniagakan benda cagar budaya tertentu sebagai usaha dagang diberikan terhadap benda cagar budaya yang dikuasai turun temurun atau yang merupakan warisan, dengan syarat jumlah dan jenisnya cukup banyak yang telah dimiliki oleh Negara. Izin usaha perdagangan diberikan setelah mendapat rekomendasi dari Menteri dan wajib melaporkan secara berkala benda cagar budaya tertentu yang diperdagangkan kepada instansi yang bertanggung jawab atas pendaftaran benda cagar budaya setempat.

Dalam wacana dari penulis, kenyataannya perdagangan secara bebas dan pendirian bangunan diatas kawasan atau situs cagar budaya yang bernilai ekonomis sering dianggap hal biasa dan bukan pelanggaran. Serta keinginan untuk memiliki dan digunakan untuk kepentingan pribadi tetap saja ada.

4) Pasal 16

Pemerintah dapat menahan atau memerintahkan agar benda cagar budaya yang telah dibawa atau dipindahkan tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (2) dikembalikan ke tempat asal atas beban biaya orang yang membawa atau memindahkannya.

5) Pasal 17

- (1) Setiap kegiatan yang berkaitan dengan penetapan suatu lokasi sebagai situs disertai dengan pemberian ganti rugi kepada pemilik tanah yang bersangkutan.
- (2) Pelaksanaan pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penjelasan :

Mengenai tata cara penahanan, pengenaan beban biaya dan pemberian ganti rugi ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.

Dalam penetapan pasal-pasal tersebut kemudian diatur Bab VIII tentang Ketentuan Pidana dan selanjutnya ditetapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, juga sebagai peraturan pelaksanaan pasal-pasal tersebut, secara lebih luas dan ditetapkan juga Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 063/U/1995 tentang Perlindungan dan Pemeliharaan Benda Cagar Budaya, untuk



menguatkan penegakan hukumnya serta mencegah dan menekan kriminalisasi terhadap benda cagar budaya, khususnya mencegah terjadinya perdagangan benda cagar budaya.

## 2. Peraturan Perundang-undangan Mengenai Larangan Perdagangan Benda Cagar Budaya

Cagar budaya sebagai warisan sejarah, dimana benda-benda cagar budaya adalah bagian terbesar dari cagar budaya tersebut. Benda cagar budaya bukan lagi hanya sekedar karya manusia atau sekedar peninggalan sejarah saja, namun merupakan budaya bangsa, jati diri bangsa sebagai kekayaan budaya Indonesia, sebuah kebudayaan nasional. Oleh karena itu kebudayaan nasional harus selalu diperhatikan, oleh warga Negara dan juga pemerintah. Pemerintah selalu memberi tempat bagi kebudayaan nasional, di dalam peraturan hingga dalam pembangunan dan pengembangannya. Dalam Repelita II ada perhatian khusus terhadap masalah Kebudayaan Nasional ( yaitu buku Repelita II, bagian III, bab 24, dimuat dalam Kompas tanggal 11 Februari 1974 ). Kalau diperhatikan isinya, maka bab tentang Kebudayaan Nasional Indonesia itu mengenai rencana-rencana program pengembangan kesenian (yang kuno, yang merupakan warisan sejarah, maupun yang daerah) (Koentjaraningrat, 2004: 108).

Sebagaimana tertuang di dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1993, pada Bab IV Pembangunan Lima Keenam, khususnya pada bidang Kesejahteraan Rakyat, Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 3 huruf j : nilai, tradisi, dan peninggalan sejarah, yang memberikan corak khas pada kebudayaan bangsa, serta hasil pembangunan yang mengandung nilai kejuangan, kepeloporan, dan kebanggaan nasional perlu terus digali, dipelihara, serta dibina untuk memupuk semangat perjuangan dan cinta tanah air. Perencanaan tata ruang di semua tingkatan harus memperhatikan pelestarian bangunan dan benda yang mengandung nilai sejarah (Wardiyanto, 2005:36).*user*

Bangunan dan benda yang mengandung nilai sejarah adalah benda cagar budaya yang perlu dilestarikan, sebagai bentuk kebudayaan bangsa. Benda-benda cagar budaya tersebut satu sama lain bisa saja berbeda-beda, namun mempunyai ciri, khas dan nilai masing-masing, yang memunculkan kebanggaan dan kebudayaan nasional. Sebuah pelestarian, mempertahankan suatu ciri atau kekhasan dan nilai benda cagar budaya untuk dapat mengembangkan kebudayaan nasional tidaklah mudah, memerlukan usaha dan bahkan tidak jarang menimbulkan masalah. Oleh karena itu, peraturan sangat penting untuk ditetapkan, baik digunakan dalam usaha maupun untuk mencegah, menangani atau menyelesaikan masalah.

Masalah kebudayaan nasional menyangkut masalah kepribadian nasional dan masalah kepribadian nasional itu tidak hanya langsung mengenai identitas kita sebagai bangsa, tetapi juga menyangkut soal tujuan kita bersama untuk hidup sebagai bangsa. Ada suatu aspek yang perlu diperhatikan dalam mengembangkan kebudayaan nasional. Aspek itu adalah syarat bahwa suatu unsur kebudayaan nasional itu bisa memberi identitas kepada warga negaranya, maka ia harus bisa menimbulkan rasa bangga kepada mereka dan bisa menyebabkan kebanggaan bangsa. Sebagai contoh, bila ada suatu pementasan gamelan yang khas sifat-sifatnya, soal apakah gamelan itu berasal dari kebudayaan Bali, Sunda, atau lainnya, tidak menjadi penting lagi, maka gamelan itulah suatu unsur dalam kebudayaan nasional Indonesia (Koentjaraningrat, 2004 : 107-110).

Kebudayaan nasional Indonesia sangatlah luas, dapat dilihat sebagai satu contoh bahwa pementasan gamelan dan gamelan tersebut, keduanya merupakan kebudayaan yang harus dilestarikan. Gamelan adalah kebudayaan nasional yang juga dapat menjadi benda cagar budaya, akan tetapi tidak hanya sebuah gamelan yang bisa dikatakan benda cagar budaya, namun seluruh benda alam dan benda buatan manusia, bergerak

atau tidak bergerak yang berupa kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagiannya atau sisa-sisanya, yang berumur sekurang-kurangnya 50 (limapuluh) tahun, atau mewakili masa gaya yang khas dan mewakili masa gaya sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, serta dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan. Dimana disebutkan pula situs, yaitu lokasi yang mengandung atau diduga mengandung benda cagar budaya termasuk lingkungannya yang diperlukan bagi pengamanannya.

Tabel 1. 7 (tujuh) situs warisan dunia di Indonesia

No.	Nama Situs	Wilayah
1.	Kompleks Candi Borobudur	Jawa Tengah
2.	Taman Nasional Ujung Kulon	Jawa Barat
3.	Taman Nasional Komodo	Nusa Tenggara Barat
4.	Kompleks Candi Prambanan	Jawa Tengah
5.	Sangiran, situs manusia purba	Jawa Tengah
6.	Taman Nasional Lorentz	Papua
7.	Warisan Hutan Hujan Tropis	Sumatera

Sumber : Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala Jawa Tengah, 2008

Selain mengamankan suatu situs, dalam upaya pelestarian benda cagar budaya, juga dilakukan penyimpanan, perawatan, pengamanan, dan pemanfaatan benda cagar budaya di museum, yang berguna untuk menunjang pengembangan kebudayaan nasional. Sesuai dengan ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, bahwa benda cagar budaya yang dimiliki Negara maupun perorangan dapat dan ada baiknya disimpan dan/atau dirawat di museum, yang kemudian ditetapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1995 tentang Pemeliharaan dan Pemanfaatan Benda Cagar Budaya di Museum.

Museum adalah lembaga, tempat penyimpanan, perawatan, pengamanan, dan pemanfaatan benda-benda bukti materiil hasil budaya manusia serta alam dan lingkungannya guna menunjang upaya perlindungan dan pelestarian kekayaan budaya bangsa (Pasal 1 angka 1). Salah satu museum di Indonesia adalah Museum Radya Pustaka, yang terletak di Jalan Slamet Riyadi, Kompleks Sriwedari, Kota Surakarta (Solo), merupakan museum tertua di Indonesia, didirikan pada tahun 1890, yang menyimpan beragam benda cagar budaya. Benda cagar budaya di museum adalah semua koleksi museum berupa benda cagar budaya bergerak atau benda cagar budaya tertentu yang disimpan, dirawat, diamankan, dan dimanfaatkan di museum (Pasal 1 angka 3). Pemeliharaan dan pemanfaatan benda cagar budaya di museum dilakukan melalui upaya penyimpanan, perawatan, pengamanan, dan pemanfaatan. (Pasal 2 ayat (2)). Benda cagar budaya yang disimpan di museum dapat diperoleh dari hasil penemuan, hibah, imbalan jasa, titipan, atau hasil dari kegiatan lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 3).

- a. Perawatan benda cagar budaya di museum dilakukan untuk melindungi benda cagar budaya dari kerusakan baik karena faktor alam atau karena ulah manusia (Pasal 10 ayat (1)).
- b. Pengamanan benda cagar budaya di museum ditujukan terhadap keaslian, keutuhan, dan kelengkapan benda cagar budaya di museum dari gangguan atau kerusakan yang disebabkan oleh faktor alam dan ulah manusia (Pasal 17 ayat (1)).
- c. Pemanfaatan benda cagar budaya di museum dilakukan dengan memperhatikan fungsi sosial dan/atau upaya pelestariannya (Pasal 21 ayat (1)).

Dalam pemeliharaan dan pemanfaatan benda cagar budaya di museum, dibutuhkan pula peran serta dari masyarakat, yang berupa (Pasal 35 ayat (2)) :

*commit to user*

- a. Pengelolaan museum
- b. Pengadaan dan pemberian bantuan tenaga, sarana, dan prasarana
- c. Bantuan dana
- d. Kegiatan lain dalam pemeliharaan dan pemanfaatan benda cagar budaya di museum

Selain masyarakat, aparat pemerintah berperan penting dalam pelestarian benda cagar budaya, baik yang berada di museum ataupun tidak. Instansi pemerintah yang diberi tanggung jawab atas perlindungan benda cagar budaya adalah Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala (BP3), sesuai dengan Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata No. : PM.37/OT.001/DKP/2006 tanggal 7 September 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala. Salah satu Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala di Indonesia adalah Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala Jawa Tengah, yang berada di Jalan Manisrenggo Km 1, Prambanan. Di kantor tersebut terdapat ruang koleksi, yang bisa disebut juga museum kantor. Dimana terdapat sejumlah benda cagar budaya di dalam maupun di luar ruang museum tersebut, asalkan masih dalam lingkup kantor, yang berasal antara lain dari pelaporan, pengumpulan dan sitaan (Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala Jawa Tengah, 2008:3-4).

Tabel 2. Benda Cagar Budaya Museum Kantor Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala Jawa Tengah

No.	Benda Cagar Budaya	Jumlah
1.	Arca Perunggu	168
2.	Mata Uang Perak dan Perunggu	19219
3.	Benda-Benda Logam	1332
4.	Benda/Arca Batu	648

5.	Manik-Manik	388
6.	Benda-Benda Keramik	247
7.	Kaca	6
8.	Fosil	35
9.	Tegel	1
<b>Total</b>		22044

Sumber : Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala Jawa Tengah, 2005

Benda cagar budaya banyak jumlahnya, bermacam-macam dan tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Salah satu wilayah tersebar nya benda cagar budaya Indonesia adalah Propinsi Jawa Tengah. Selain itu benda cagar budaya yang tersebar dapat digolongkan menjadi dua, yaitu benda cagar budaya yang bersifat monumental (tidak bergerak) dan benda cagar budaya yang bersifat non monumental (bergerak). Bersifat monumental adalah yang tidak dapat dipindahkan seperti candi, benteng, dan masjid. Sedangkan bersifat non-monumental adalah yang dapat dipindahkan atau dapat berpindah tempat, seperti kapak batu, manik-manik, arca, dan prasasti-prasasti pada umumnya. Khusus untuk benda cagar budaya yang bergerak, Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala (BP3) Jawa Tengah telah mempunyai beberapa tempat penyimpanan seperti rumah arca yang tersebar di beberapa kabupaten, ruang koleksi, dan *storage*, sedangkan untuk yang tidak bergerak dilakukan pengolahan data berdasarkan laporan pendataan yang telah dilakukan. Data tentang benda cagar budaya berkembang dan berubah setiap tahunnya. Hal ini berkaitan dengan beberapa penemuan mapun pendataan baru, baik oleh Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala (BP3) sendiri maupun penemuan berdasarkan laporan dari masyarakat.

Tabel 3. Benda cagar budaya bergerak di Wilayah Propinsi Jawa Tengah  
(per Nopember 2008)

No	Lokasi Penyimpanan	Jumlah
1.	Ruang Koleksi BP3 Jawa Tengah	22199
2.	Rumah Arca Candi Sewu Prambanan	187
3.	Rumah Arca Kabupaten Karanganyar	110
4.	Rumah Arca Kabupaten Boyolali	166
5.	Rumah Arca Kabupaten Purworejo	113
6.	Rumah Arca Kabupaten Sukoharjo	116
7.	Museum Sangiran	13806
8.	Museum PT. Taman Wisata Prambanan	53
9.	Rumah Arca Dieng	374
10.	Museum Borobudur	117
<b>Total</b>		<b>37241</b>

Sumber : Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala Jawa Tengah, 2008

Tabel 4. Benda cagar budaya tidak bergerak di Wilayah Propinsi Jawa Tengah (per Nopember 2008)

No	Kabupaten	Jumlah	No	Kabupaten	Jumlah
1.	Banjarnegara	17	19.	Demak	11
2.	Banyumas	53	20.	Grobogan	6
3.	Batang	25	21.	Jepara	53
4.	Blora	45	22.	Karanganyar	36
5.	Boyolali	77	23.	Kebumen	20
6.	Brebes	4	24.	Kendal	6
7.	Cilacap	6	25.	Klaten	75

8.	Kudus	83	26.	Semarang	81
9.	Magelang	101	27.	Semarang Kota	111
10.	Magelang Kota	37	28.	Sragen	4
11.	Pati	55	29.	Sukoharjo	3
12.	Pekalongan	23	30.	Surakarta	62
13.	Pekalongan Kota	23	31.	Tegal	25
14.	Pemalang	5	32.	Tegal Kota	40
15.	Purbalingga	30	33.	Temanggung	44
16.	Purworejo	57	34.	Wonogiri	5
17.	Rembang	37	35.	Wonosobo	5
18.	Salatiga	80	<b>Total</b>		<b>1.3</b>

Sumber : Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala Jawa Tengah, 2008

Dengan jumlah yang sangat banyak dan beragamnya benda cagar budaya Indonesia, serta tersebar di seluruh wilayah Indonesia, dan tidak kecil kemungkinannya untuk terus bertambah jumlahnya, semakin beragam dan semakin tersebar, membawa konsekuensi terhadap meningkatnya upaya pelestarian benda cagar budaya. Selain itu, dalam upaya pelestarian benda cagar budaya, yang sangat besar artinya bagi kepentingan pembinaan dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan, serta pemanfaatan lainnya dalam rangka memajukan kebudayaan bangsa demi kepentingan nasional, perlu juga upaya pencegahan tindak kejahatan terhadap benda cagar budaya, salah satunya adalah perdagangan benda cagar budaya. Maka, Pemerintah menerbitkan peraturan yang mengatur lebih jelas mengenai pelestarian benda cagar budaya, sekaligus mengatur pelarangan perdagangan benda cagar budaya. Peraturan tersebut adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Peraturan ini dimaksudkan



untuk memberi penjabaran, kejelasan, dan pedoman mengenai pengaturan dalam penguasaan, pemilikan, pendaftaran, pengalihan, penemuan, pencarian, perlindungan, pemeliharaan, pemanfaatan, pembinaan, pengawasan dan hal-hal lain yang berkenaan dengan upaya pelestarian benda cagar budaya, serta mengatur lebih jauh mengenai pelarangan dan dalam upaya pencegahan perdagangan benda cagar budaya.

3. Analisis Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya

a. Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia

Fungsi pemerintah sebagai penguasa (*overheid*) dalam Negara hukum modern (*welfare state*) telah meninggalkan fungsi klasik pemerintah dalam arti sempit, yang hanya bertugas untuk melaksanakan undang-undang (fungsi eksekutif) saja. Menurut Geelhoed dalam Hirsch Ballin (1991:77), fungsi pemerintah sebagai penguasa meliputi (W. Riawan Tjandra, 2008:11) :

- 1) Fungsi Pengaturan (*de ordenende functie*),
- 2) Fungsi penyelesaian sengketa,
- 3) Fungsi pembangunan dan pengaturan,
- 4) Fungsi penyediaan.

Pelaksanaan fungsi pemerintahan dilakukan melalui penggunaan instrumen-instrumen pemerintahan. Instrumen-instrumen pemerintah tersebut diperlukan agar fungsi pemerintahan untuk menegakkan peraturan dan mewujudkan kesejahteraan rakyat dapat dilaksanakan secara efektif. Instrumen pemerintahan yang utama adalah instrumen yuridis, meliputi peraturan perundang-undangan (*wet en regeling*), peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*), rencana (*het plan*) dan instrumen hukum keperdataan. Menurut Indroharto (1993: 139-140), sehubungan dengan penggunaan peraturan perundang-undangan sebagai salah satu instrumen pemerintahan, perlu

diperhatikan adanya beberapa tingkatan norma hukum administrasi (W. Riawan Tjandra, 2008: 24-25) :

- 1) Keseluruhan norma-norma hukum tata usaha negara dalam masyarakat itu memiliki struktur bertingkat dari yang sangat umum, yang terdapat dalam undang-undang sampai pada norma yang paling individual dan konkrit dalam suatu penetapan tertulis (*beschikking*). Jadi, suatu penetapan tertulis itu juga dapat mengandung suatu norma hukum seperti halnya pada suatu peraturan yang bersifat umum.
- 2) Pembentukan norma-norma hukum tata usaha negara dalam masyarakat itu tidak hanya dapat dilakukan oleh pembuat undang-undang (kekuasaan legislatif) dan badan-badan peradilan saja, tetapi juga oleh aparat pemerintah dalam hal ini badan atau jabatan tata usaha negara.

Istilah “perundang-undangan” (*legislation, wetgeving* atau *gezetgeving*) mempunyai 2 (dua) pengertian (W. Riawan Tjandra, 2008: 26) :

- 1) Proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah
- 2) Segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan

Penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 mendefinisikan peraturan perundang-undangan sebagai semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, serta semua keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, yang juga bersifat mengikat secara umum. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan secara lebih singkat memberikan pengertian peraturan perundang-undangan

ialah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Produk peraturan perundang-undangan yang dapat dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan undang-undang menurut Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 terdiri dari Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Di samping itu, Pasal 7 ayat (4) Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 membuka peluang dibuatnya peraturan perundang-undangan selain yang telah diatur dalam pasal 7 aya (1), sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan Peraturan perundang-undangan sama dengan materi muatan Undang Undang. Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang Undang sebagaimana mestinya. Sedangkan materi muatan suatu Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah.

- b. Kedudukan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undang (menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang)

Sebelum lebih dalam menganalisis anatomi hukum dari suatu peraturan yang berlaku, perlu diketahui secara pasti kedudukan peraturan tersebut sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undang Republik Indonesia. Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, peraturan perundang-undangan adalah peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dari pengertian tersebut, secara singkat dapat dikatakan bahwa yang dimaksud sebagai perundang-undangan berupa legislasi dan regulasi.

Secara lebih mendalam, sifat kewenangan administratif suatu peraturan perundang-undangan menurut Ridwan H.R dalam bukunya Hukum Administrasi Negara dibedakan menjadi dua, yaitu:

- 1) *Beschikking/decree*, merupakan ketetapan pernyataan kehendak dari organ pemerintahan untuk melaksanakan hal khusus, ditujukan untuk menciptakan hubungan hukum baru yang bersifat konkret dan individual.

Misal : Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Bupati, Keputusan Rektor, Keputusan suatu badan tertentu.

- 2) *Regeling*, merupakan hukum yang bersifat *abstracto* atau *general norm* yang sifatnya mengikat umum dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum.

Misal : Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden (Ridwan H.R, 2006:146-148).

Selanjutnya, Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menetapkan jenis dan hierarki perundang-undangan Republik Indonesia. Menurut ketentuan tersebut, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang.
- 3) Peraturan Pemerintah.
- 4) Peraturan Presiden.
- 5) Peraturan Daerah.

Di dalam Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa “jenis peraturan perundangan” selain sebagaimana dimaksud ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundangan yang lebih tinggi. Untuk mengetahui apa yang disebut sebagai “jenis peraturan

perundang-undangan” selain yang ditentukan oleh Pasal 7 ayat (1), perlu dirujuk penjelasan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Bunyi penjelasan tersebut adalah “Jenis peraturan perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksaan Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan, Lembaga, atau komisi yang dibentuk oleh Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”.

Apabila dilihat sekilas bunyi penjelasan tersebut dikaitkan dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, seakan-akan kedudukan Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Mahkamah Agung dan organ negara lainnya secara hierarkis berada di bawah Peraturan Daerah. Akan tetapi, apabila dicermati bunyi ketentuan Pasal 7 ayat (4) akan terlihat bahwa peraturan yang dibuat oleh organ negara tersebut tidak lebih rendah dari Peraturan Daerah. Hal tersebut bergantung pada diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang mana. Dengan pemahaman tersebut, Peraturan Pemerintah dapat dikatakan setingkat dengan peraturan-peraturan lain seperti Peraturan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Badan Pemeriksaan Keuangan, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Menteri, Kepala Badan, Lembaga, atau komisi yang dibentuk oleh Undang-Undang, karena sama-sama diperintahkan oleh Undang-Undang sehingga merupakan *regulation*. Sebaliknya, peraturan-peraturan lain tersebut apabila diperintahkan oleh Peraturan Pemerintah maka peraturan-peraturan tersebut berada di bawah Peraturan Pemerintah dan dalam hal ini merupakan *delegated regulation*. Dengan demikian, parameter kedudukan suatu peraturan perundangan bukan lembaga yang mengeluarkan peraturan perundangan, melainkan peraturan

perundang-undangan yang mana yang memerintahkannya. Interpretasi tersebut cukup jelas dan member argument yang kuat untuk menjawab dimana letak kedudukan Peraturan Pemerintah dalam hierarki Perundang-Undangan Republik Indonesia (Peter Mahmud Marzuki, 2005: 98).

c. Larangan Perdagangan Benda Cagar Budaya

Tujuan pelestarian benda cagar budaya selain untuk memelihara dan melindungi, pelestarian benda cagar budaya tersebut harus mencegah terjadinya perdagangan benda cagar budaya dan mengatur pelarangan perdagangan tersebut. Pengaturan mengenai pelarangan perdagangan tersebut diatur pada Bab IV tentang Perlindungan dan Pemeliharaan, dimana pasal-pasal di dalamnya menjamin pelestarian terhadap benda cagar budaya dan mencegah terjadinya perdagangan benda cagar budaya secara bebas, dengan mengatur tentang perdagangan tersebut. Pengaturan tersebut dalam pelestarian benda cagar budaya berlaku bagi setiap orang, dimana setiap orang tersebut adalah perorangan atau badan hukum atau yayasan atau perhimpunan atau perkumpulan dan badan yang sejenis, baik warga negara Indonesia ataupun warga negara asing.

Pengaturan pelarangan perdagangan benda cagar budaya dalam upaya mencegah terjadinya perdagangan benda cagar budaya secara bebas, dimana perdagangan tersebut menyalahi peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana dimaksud diatas adalah sebagai berikut :

- 1) tanpa izin dari Pemerintah setiap orang dilarang membawa benda cagar budaya ke luar wilayah Republik Indonesia; memindahkan benda cagar budaya dari daerah satu ke daerah lainnya; mengambil atau memindahkan benda cagar budaya baik sebagian maupun seluruhnya, kecuali dalam keadaan darurat; mengubah bentuk dan/atau warna serta memugar benda cagar budaya;

- memisahkan sebagian benda cagar budaya dari kesatuannya; memperdagangkan atau memperjualbelikan atau memperniagakan benda cagar budaya (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, Pasal 15 ayat(2)),
- 2) benda cagar budaya diberikan izin untuk diperdagangkan, diperjualbelikan, atau diperniagakan sebagai usaha dagang adalah benda cagar budaya yang dikuasai turun temurun atau yang merupakan warisan, dengan syarat jumlah dan jenisnya cukup banyak yang telah dimiliki oleh Negara,
  - 3) setiap orang yang memperdagangkan, memperjualbelikan, atau memperniagakan benda cagar budaya dengan syarat tersebut, wajib memiliki izin usaha perdagangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
  - 4) izin usaha perdagangan yang dimaksud diberikan setelah mendapat rekomendasi dari Menteri, dalam hal ini adalah menteri yang bertanggung jawab di bidang kebudayaan, yaitu menteri pendidikan dan kebudayaan Republik Indonesia,
  - 5) setiap orang yang melakukan kegiatan usaha tersebut wajib melaporkan secara berkala benda cagar budaya tertentu yang diperjualbelikan, kepada instansi yang bertanggung jawab atas pendaftaran benda cagar budaya setempat, dimana pendaftaran benda cagar budaya dilakukan pada Seksi Kebudayaan Kantor Departemen Pendidikan dan Kebudayaan yang terdapat di setiap Kabupaten/Kotamadia atau Daerah Tingkat II (Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 087/P/1993 tentang Pendaftaran Benda Cagar Budaya, Bab III tentang Pendaftaran Pasal 5 ayat (1)).

Dalam melestarikan benda cagar budaya dilakukan dengan perlindungan dan pemeliharaan atas benda cagar budaya tersebut. Perlindungan dan pemeliharaan benda cagar budaya dilakukan dengan cara penyelamatan, pengamanan, perawatan, dan pemugaran.

Perlindungan untuk penyelamatan dan pengamanan dilakukan sebagai upaya untuk mencegah :

- 1) kerusakan karena faktor alam dan/atau akibat ulah manusia.
- 2) beralihnya pemilikan dan penguasaan kepada orang yang tidak berhak.
- 3) berubahnya keaslian dan nilai sejarahnya.

Pemeliharaan dilakukan dengan perawatan untuk pencegahan dan penanggulangan terhadap :

- 1) kerusakan dan pelapukan akibat pengaruh proses alami dan hayati.
- 2) Pencemaran.

Upaya pencegahan dan penanggulangan dilakukan dengan tata cara yang tidak bertentangan dengan prinsip pelestarian. Pemugaran dilakukan dengan memperhatikan keaslian bentuk, bahan, pengerjaan dan tata letak, serta nilai sejarahnya.

Pelestarian benda cagar budaya adalah dalam rangka mencegah tindak kejahatan dan kriminalisasi terhadap benda cagar budaya yang terus berkembang di Indonesia bahkan hingga keluar negeri, dimana dengan adanya upaya pelestarian benda cagar budaya harus dapat menekan tindak kejahatan tersebut, khususnya melarang dan mencegah terjadinya perdagangan benda cagar budaya secara bebas. Dimana, dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tersebut upaya pengaturan pelarangan dan pencegahan perdagangan benda cagar budaya itu sendiri disebutkan dalam Bab IV Pasal 35. Bunyi pasal tersebut sebagai berikut :

Pasal 35

- (1) Setiap orang yang memperdagangkan, memperjualbelikan, atau memperniagakan benda cagar budaya tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf b sebagai usaha dagang, wajib memiliki izin usaha perdagangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.



Penjelasan :

Pelaksanaan dari Pasal 15 ayat (2), khususnya huruf f dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Benda cagar budaya yang diberikan izin dan diperbolehkan diperdagangkan, diperjualbelikan, atau diperniagakan sebagai usaha dagang adalah benda cagar budaya tertentu, yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (2) huruf b, yaitu benda cagar budaya yang dikuasai turun temurun atau yang merupakan warisan, jumlah untuk setiap jenisnya cukup banyak dan sebagian telah dimiliki oleh Negara. Jadi, benda cagar budaya lain selain benda cagar budaya tersebut tidak dapat diberikan izin dan tidak diperbolehkan diperdagangkan, diperjualbelikan, atau diperniagakan dengan alasan apapun. Peraturan perundang-undangan tersebut adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.

- (2) Izin usaha perdagangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberikan setelah mendapat rekomendasi dari Menteri.

Penjelasan :

Selain dengan syarat benda cagar budaya harus sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) huruf b, izin diberikan setelah ada rekomendasi atau persetujuan dari Menteri Pendidikan dan Kebudayaan. Bila benda cagar budaya tidak sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) huruf b dan tidak ada rekomendasi dari Menteri, maka izin tidak diberikan dan benda cagar budaya tersebut tidak diperkenankan untuk usaha perdagangan.

- (3) Setiap orang yang melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib melaporkan secara berkala benda cagar budaya tertentu yang diperjualbelikan kepada instansi yang bertanggung jawab atas pendaftaran benda cagar budaya setempat.

Penjelasan : *commit to user*

Kewajiban melapor tersebut dimaksudkan untuk memantau lalu lintas benda cagar budaya. Pendaftaran benda cagar budaya dilakukan pada Seksi Kebudayaan Kantor Departemen Pendidikan dan Kebudayaan yang terdapat di setiap Kabupaten/Kotamadia atau Daerah Tingkat II, jadi setiap orang tersebut melapor kepada Seksi Kebudayaan Kantor Departemen Pendidikan dan Kebudayaan yang terdapat di Kabupaten/Kotamadia atau Daerah Tingkat II tempat dimana benda cagar budaya tersebut didaftarkan.

4. Analisis Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan mengenai Larangan Perdagangan Benda Cagar Budaya

Di dalam usaha mengkaji sistematika peraturan perundang-undangan, ada 4 (empat) prinsip penalaran yang perlu diperhatikan, yaitu (Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004: 127) :

- a. Degorasi : menolak suatu aturan yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi.
- b. Nonkontradiksi : tidak boleh menyatakan ada tidaknya suatu kewajiban dikaitkan dengan satu situasi yang sama.
- c. Subsumsi : adanya hubungan logis antara dua aturan dalam hubungan aturan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah.
- d. Eksklusi : tiap sistem hukum diidentifikasi oleh sejumlah peraturan perundang-undangan.

Kegiatan yang pertama adalah mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang menjadi fokus penelitian. Selanjutnya diklasifikasikan berdasarkan kronologis dari bagian-bagian yang diatur oleh peraturan tersebut. Kemudian analisis dengan menggunakan pengertian-pengertian dasar dari sistem hukum, yang mencakup : subyek hukum; hak dan kewajiban; peristiwa hukum; hubungan hukum; dan obyek hukum. Yang dianalisis, hanya pasal-pasal yang isinya mengandung kaidah hukum, kemudian melakukan konstruksi dengan cara

memasukkan pasal-pasal tertentu ke dalam kategori-kategori berdasarkan pengertian-pengertian dasar dari sistem hukum tersebut.

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat ditelaah baik secara vertikal maupun horisontal. Apabila sinkronisasi peraturan perundang-undangan ini ditelaah secara vertikal, berarti akan dilihat bagaimana hierarkisnya antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya. Untuk melakukan analisis sinkronisasi peraturan perundang-undangan secara lebih mendalam harus memperhatikan beberapa asas perundang-undangan (Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004: 129). Namun disamping asas-asas perundangan, perlu juga diperhatikan tata urutan perundang-undangan di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Mengkaji sinkronisasi peraturan perundangan secara horisontal yang diteliti adalah sejauh mana peraturan perundang-undangan yang mengatur berbagai bidang itu mempunyai hubungan fungsional secara konsisten. Penelitian ini, disamping mendapatkan data yang lengkap dan menyeluruh mengenai perundang-undangan bidang tertentu, juga dapat mengungkapkan kelemahan-kelemahan yang ada pada perundang-undangan yang mengatur bidang-bidang tertentu. Dengan demikian, peneliti dapat membuat rekomendasi agar perundang-undangan tersebut dilakukan perubahan atau pencabutan. Tentunya tidak semua bidang dalam perundang-undangan itu hendak diteliti, oleh karena itu kegiatannya diawali dengan memilih bidang yang hendak diteliti.

Dalam penelitian ini, penulis hendak menyinkronkan peraturan perundang-undangan mengenai pelarangan perdagangan benda cagar budaya yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (membahas hal yang sama) dan menjadi salah satu dasar hukum

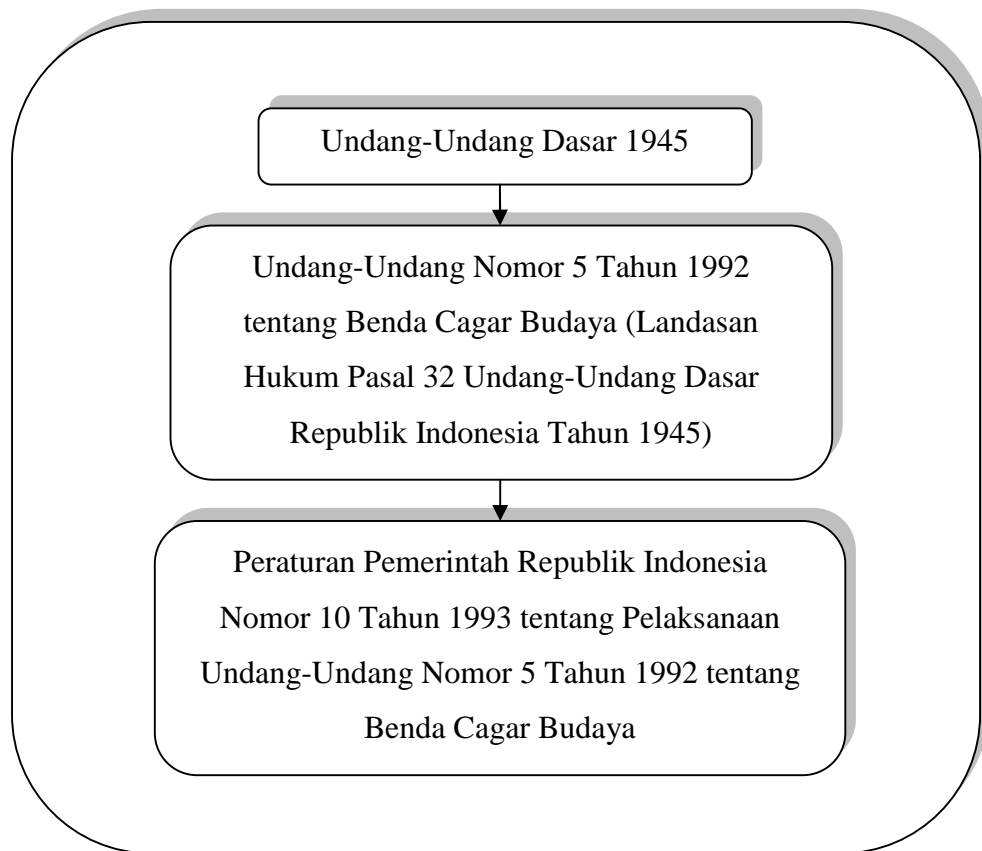
pembentukannya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan penulis, kedudukan dari Peraturan Pemerintah Republik Indonesia dapat dikatakan setingkat dengan peraturan-peraturan lain seperti Peraturan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Menteri, Kepala Badan, Lembaga, atau komisi yang dibentuk oleh Undang-Undang, karena sama-sama diperintahkan oleh Undang-Undang. Oleh karena itu, kedudukan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah dibawah Undang-Undang, sehingga sinkronisasi yang dilakukan penulis adalah sinkronisasi vertikal.

Menurut Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang :

- a. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi :
  - 1) hak-hak asasi manusia;
  - 2) hak dan kewajiban warga negara;
  - 3) pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
  - 4) wilayah negara dan pembagian daerah;
  - 5) kewarganegaraan dan kependudukan;
  - 6) keuangan negara.
- b. Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya mengatur lebih lanjut mengenai pasal yang ada dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu Pasal 32 sebagaimana disebutkan dalam dasar hukum pembentukannya. Pasal 32 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dalam naskah asli menyatakan bahwa “Pemerintah memajukan kebudayaan nasional”, sedangkan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan dan Pasal 32 perubahan yang keempat, terdiri dari dua ayat, ayat (1) menyatakan bahwa “Negara memajukan kebudayaan nasional di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya”, dan ayat (2) menyatakan bahwa “Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional”.

Salah satu dasar hukum yang digunakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia merupakan peraturan otonom, yang bersumber dari kewenangan atribusi. Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan (Maria Farida, 2007: 55). Oleh karena itu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia merupakan kelompok norma hukum yang terakhir.



Gambar 2. *Nomodynamics* Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya

Penggunaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya sebagai salah satu dasar hukum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya terwujud dalam beberapa pasal di Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 yaitu tentang:

a. Pengertian

Benda cagar budaya adalah benda buatan manusia, bergerak atau tidak bergerak yang berupa kesatuan atau kelompok atau bagian-bagiannya atau sisa-sisanya, yang berumur sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, atau mewakili masa gaya yang khas dan mewakili masa gaya sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, serta dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan

kebudayaan; serta benda-benda alam yang dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992, di Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 berada pada Pasal 1 juga). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 masih tetap menggunakan Undang-Undang Benda Cagar Budaya sebagai acuan dalam merumuskan pengertian mengenai benda cagar budaya.

b. Penguasaan dan Pemilikan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 :

Pasal 4 ayat (1)

Semua benda cagar budaya dikuasai oleh Negara.

Pasal 5 ayat (1)

Dalam rangka penguasaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, benda cagar budaya yang karena nilai, sifat, jumlah, dan jenisnya serta demi kepentingan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan perlu dilestarikan, dinyatakan milik Negara.

Pasal 6

- (1) Benda cagar budaya tertentu dapat dimiliki atau dikuasai oleh setiap orang dengan tetap memperhatikan fungsi sosialnya dan sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-undang ini.
- (2) Benda cagar budaya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah benda cagar budaya yang :
  - a. dimiliki atau dikuasai secara turun-temurun atau merupakan warisan;
  - b. jumlah untuk setiap jenisnya cukup banyak dan sebagian telah dimiliki oleh Negara.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 :

Pasal 2 ayat (1)

Untuk perlindungan dan/atau pelestarian benda cagar budaya, benda yang diduga benda cagar budaya, benda berharga yang tidak diketahui pemiliknya baik bergerak maupun tidak bergerak, dan situs yang berada di wilayah Republik Indonesia dikuasai oleh Negara.

Pasal 3 ayat (1)

Benda cagar budaya yang karena :

- a. nilainya sangat penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan bangsa Indonesia;
  - b. sifatnya memberikan corak khas dan unik;
  - c. jumlah dan jenisnya sangat terbatas dan langka;
- berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya dinyatakan menjadi milik Negara.

Pasal 4

- (1) Setiap orang dapat memiliki atau menguasai benda cagar budaya tertentu dengan tetap memperhatikan fungsi sosialnya.
- (2) Benda cagar budaya tertentu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdiri atas benda cagar budaya yang :
  - a. diperoleh dari keluarga secara turun temurun atau warisan; atau
  - b. jumlah untuk setiap jenisnya cukup banyak dan sebagian telah dimiliki oleh Negara.

c. Perlindungan dan Pemeliharaan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 :

Pasal 13

- (1) Setiap orang yang memiliki atau menguasai benda cagar budaya wajib melindungi dan memeliharanya.



- (2) Perlindungan dan pemeliharaan benda cagar budaya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib dilakukan dengan memperhatikan nilai sejarah dan keaslian bentuk serta pengamanannya.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 :

Pasal 22

Setiap orang yang memiliki atau yang menguasai benda cagar budaya wajib melakukan perlindungan dan pemeliharaan benda cagar budaya yang dimiliki atau yang dikuasainya.

Pasal 23 ayat (1)

Perlindungan dan pemeliharaan benda cagar budaya dilakukan dengan cara penyelamatan, pengamanan, perawatan, dan pemugaran.

Pasal 25 ayat (1)

Perlindungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) untuk penyelamatan dan pengamanan dilakukan sebagai upaya untuk mencegah :

- a. kerusakan karena faktor alam dan/atau akibat ulah manusia;
- b. beralihnya pemilikan dan penguasaan kepada orang yang tidak berhak;
- c. berubahnya keaslian dan nilai sejarahnya.

Pasal 26

- (1) Pemeliharaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) dilakukan dengan perawatan untuk pencegahan dan penanggulangan terhadap :
  - a. kerusakan dan pelapukan akibat pengaruh proses alami dan hayati;
  - b. pencemaran.
- (2) Upaya pencegahan dan penanggulangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan tata cara yang tidak bertentangan dengan prinsip pelestarian.

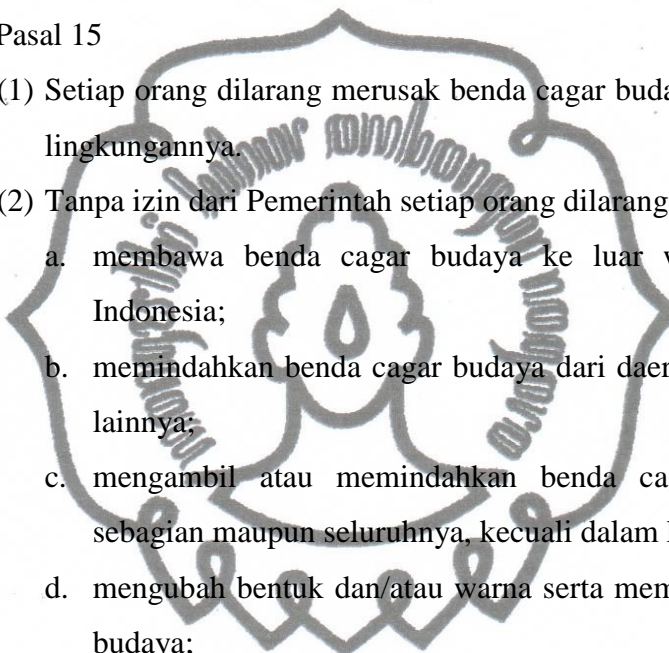
Pasal 29 ayat (1)

Untuk kepentingan perlindungan dan pemeliharaan benda cagar budaya, setiap orang dilarang merusak benda cagar budaya, situs, dan lingkungannya.

d. Pelarangan Perdagangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 :

Pasal 15

- 
- (1) Setiap orang dilarang merusak benda cagar budaya dan situs serta lingkungannya.
  - (2) Tanpa izin dari Pemerintah setiap orang dilarang:
    - a. membawa benda cagar budaya ke luar wilayah Republik Indonesia;
    - b. memindahkan benda cagar budaya dari daerah satu ke daerah lainnya;
    - c. mengambil atau memindahkan benda cagar budaya baik sebagian maupun seluruhnya, kecuali dalam keadaan darurat;
    - d. mengubah bentuk dan/atau warna serta memugar benda cagar budaya;
    - e. memisahkan sebagian benda cagar budaya dari kesatuannya;
    - f. memperdagangkan atau memperjualbelikan atau memperniagakan benda cagar budaya.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 :

Pasal 30

- (1) Setiap orang hanya dapat membawa benda cagar budaya ke luar wilayah Republik Indonesia atas dasar izin yang diberikan oleh Menteri.
- (2) Izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya diberikan untuk kepentingan :

- a. penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
  - b. sosial/budaya;
  - c. pemanfaatan lain yang diatur oleh Menteri.
- (3) Permohonan izin untuk membawa benda cagar budaya ke luar wilayah Republik Indonesia untuk kepentingan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) wajib disampaikan dengan disertai data benda cagar budaya, kerangka acuan, dan sistem pengamanannya.

Pasal 32 ayat (1)

Setiap orang hanya dapat memindahkan benda cagar budaya tertentu dengan tidak menghilangkan atau mengurangi nilai sejarah dan fungsi pemanfaatannya dari daerah satu ke daerah lainnya atas dasar izin yang diberikan oleh Menteri.

Pasal 34

- (1) Setiap orang tanpa izin Menteri dilarang :
- a. mengambil atau memindahkan sebagian benda cagar budaya ataupun seluruhnya;
  - b. mengubah bentuk dan/atau warna benda cagar budaya;
  - c. memisahkan sebagian benda cagar budaya dari kesatuannya.
- (2) Larangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a dan huruf c tidak berlaku apabila perbuatan tersebut dilakukan untuk penyelamatan dalam keadaan darurat.

Pasal 35

- (1) Setiap orang yang memperdagangkan, memperjualbelikan, atau memperniagakan benda cagar budaya tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat(2) huruf b sebagai usaha dagang, wajib memiliki izin usaha perdagangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Izin usaha perdagangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberikan setelah mendapat rekomendasi dari Menteri.

- (3) Setiap orang yang melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib melaporkan secara berkala benda cagar budaya tertentu yang diperjualbelikan kepada instansi yang bertanggung jawab atas pendaftaran benda cagar budaya setempat.

Paparan di atas terutama pada huruf d menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan mengenai larangan perdagangan benda cagar budaya telah sinkron antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Kesinkronan peraturan tersebut terletak pada adanya kesamaan konsep atau substansi dari peraturan, misalnya adanya larangan membawa benda cagar budaya ke luar wilayah Republik Indonesia, memindahkan dan mengambil benda cagar budaya, mengubah bentuk dan/atau warna benda cagar budaya, memisahkan sebagian benda cagar budaya dari kesatuannya, serta larangan memperdagangkan, memperjualbelikan, atau memperniagakan benda cagar budaya., yang semuanya dilarang bila tanpa izin dari pemerintah.

## **B. Sanksi Mengenai Larangan Perdagangan Benda Cagar Budaya Dalam Peraturan Perundang-Undangan**

Menurut J.C.T Simorangkir, hukum adalah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran mana terhadap peraturan-peraturan tadi berakibat diambilnya tindakan, yaitu hukuman tertentu. Unsur-unsur hukum adalah pertama, peraturan mengenai tingkah laku manusia dalam pergaulan masyarakat. Kedua, peraturan itu diadakan oleh badan-badan resmi yang berwajib. Ketiga, peraturan itu memaksa. Keempat, sanksi terhadap pelanggaran tersebut adalah tegas (C.S.T Kansil, 1999: 12).

Hukum pada umumnya diartikan sebagai keseluruhan peraturan atau kaedah dalam kehidupan bersama, keseluruhan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi (Esmi Warassih, 2005: 21). Hukum mengatur hubungan hukum. Hubungan hukum itu terdiri dari ikatan-ikatan antara individu dan masyarakat dan antar individu itu sendiri. Ikatan-ikatan itu tercermin pada hak dan kewajiban (Sudikno Mertokusumo, 1999: 40).

Ciri hukum adalah adanya perintah dan atau larangan. Perintah dan atau larangan itu harus ditaati setiap orang. Akan tetapi tidaklah semua orang mau mentaati kaedah-kaedah hukum itu. Oleh karena itu agar bisa menjadi sesuatu peraturan hidup di masyarakat, maka peraturan tersebut harus dilengkapi dengan unsur memaksa. Dengan demikian hukum itu mempunyai sifat mengatur dan memaksa. Sedangkan subjek hukum adalah orang dan badan hukum (C.S.T Kansil, 1999: 12).

Tujuan hukum menurut Van Apeldoorn adalah mengatur pergaulan hidup secara damai. Hukum menghendaki perdamaian (Van Apeldoorn, 1968: 20). Sedangkan menurut Subekti tujuan hukum adalah hukum itu mengabdikan pada tujuan Negara untuk mendatangkan kemakmuran dan kedamaian pada rakyatnya. Sumber hukum dibagi dua, yaitu pertama sumber hukum materiil yang dapat ditinjau dari berbagai sudut. Misalnya sudut ekonomi, filsafat, sejarah, sosial dan budaya. Kedua, sumber hukum formal, yaitu Undang-Undang, kebiasaan, keputusan hakim, traktat, dan pendapat sarjana hukum (C.S.T Kansil, 1999: 14-19).

Menurut Friedman, ada tiga unsur dalam hukum yang harus diperhatikan agar dapat berlaku efektif di masyarakat (<http://apadong.com>), yaitu:

#### 1. Substansi Hukum

Idealnya isi atau materi hukum tidak boleh diinterpretasikan secara baku atau sebagaimana adanya seperti yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Karena akan menjadi hukum yang kaku dan jauh

dari nilai-nilai keadilan sejati. Adanya anggapan bahwa hakim sebagai corongnya Undang-Undang adalah sebuah pernyataan yang keliru, karena seorang hakim harus diberi kebebasan berimprovisasi dalam memutuskan suatu perkara. Hakim perlu melihat situasi dan kondisi dibalik suatu perkara sehingga tidak hanya berpedoman pada peraturan yang tertulis. Maka disinilah peranan masyarakat sebagai unsur “*outside of law*” menjadi penting untuk diperhatikan.

## 2. Struktur Hukum

Merupakan unsur yang berasal dari pemegang aturan hukum, yaitu pemerintah (eksekutif), pembuat peraturan (legislatif) ataupun lembaga kehakiman (yudikatif). Para aparat penegak hukum seperti Polisi, Jaksa, dan Hakim, harus bersikap konsisten terhadap aturan hukum yang telah dibuat.

## 3. Kultur Hukum

Kultur hukum adalah sikap, nilai, dan kepercayaan yang hidup di tengah masyarakat yang mempengaruhi jalannya hukum. Menurut Friedman, jika unsur ini dihilangkan akan menimbulkan ketimpangan hukum dan tidak bisa bekerja sebagaimana mestinya serta cita-cita mewujudkan keadilan pun akan hilang.

Poin pertama dan kedua disebut juga sebagai “*inside of law*” dan poin ketiga merupakan unsur “*outside of law*”. Ketiga hal ini harus berjalan seimbang agar tidak terjadi ketimpangan hukum di masyarakat. Hakim maupun pemerintah dalam menentukan langkah-langkah hukum perlu memperhatikan nilai-nilai keadilan masyarakat. Tidak boleh mengambil hanya berdasarkan asumsi belaka. Sesuai atau tidaknya kebijakan hukum dengan tuntutan masyarakat akan sangat menentukan keberhasilan hukum itu sendiri. Dalam teori *Living Law*, Erlich mengungkapkan bahwa pusat perkembangan hukum sebenarnya ada di tengah-tengah masyarakat. Masyarakat sebagai obyek hukum berfungsi sebagai barometer keberhasilan pelaksanaan hukum. Oleh karenanya agar tujuan dan cita-cita hukum itu tercapai, perlu mendapat dukungan dari masyarakat (<http://apadong.com>).

Pembenahan sistem dan politik hukum dalam lima tahun mendatang berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 yang berkaitan dengan rencana pembangunan jangka menengah nasional 2004-2009, diarahkan pada kebijakan untuk memperbaiki substansi, struktur dan budaya hukum melalui upaya pertama, menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tertib perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hierarki perundang-undangan. Kedua, melakukan pembenahan struktur hukum melalui penguatan kelembagaan dengan meningkatkan profesionalisme hakim dan staf peradilan serta kualitas sistem peradilan yang terbuka, transparan, dan adil serta menyederhanakan sistem peradilan. Ketiga, meningkatkan budaya hukum melalui pendidikan dan sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan serta perilaku keteladanan dari kepala negara dan jajarannya dalam mematuhi dan mentaati hukum serta penegakan supremasi hukum (Satjipto Rahardjo, 2007: 244).

Sejak dimuatnya suatu Undang-Undang dalam lembaran Negara, maka setiap orang terkait untuk mengakui eksistensinya. Undang-Undang mempunyai tiga persyaratan agar mempunyai kekuatan berlaku, yaitu (Sudikno Mertokusumo, 1999: 87):

1. Kekuatan berlaku yuridis

Undang-Undang mempunyai kekuatan berlaku yuridis apabila persyaratan formil terbentuknya Undang-Undang itu telah terpenuhi. Menurut Hans Kelsen, kaedah hukum mempunyai kekuatan berlaku apabila penetapannya didasarkan atas kaedah yang lebih tinggi tingkatannya.

2. Kekuatan berlaku sosiologis

Intinya adalah efektivitas kaedah hukum di dalam kehidupan bersama. Bahwa berlakunya hukum di masyarakat lepas dari kenyataan apakah peraturan hukum itu terbentuk menurut persyaratan formal atau tidak. Jadi disini berlakunya hukum merupakan kenyataan di masyarakat apabila diakui dan diterima oleh warga masyarakat.

Kekuatan berlakunya hukum di dalam masyarakat ini ada dua macam :

- a. Menurut teori kekuatan, hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, terlepas dari diterima atau tidak oleh warga masyarakat.
  - b. Menurut teori pengakuan, hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila diterima dan diakui oleh warga masyarakat.
3. Kekuatan berlaku filosofis

Hukum mempunyai kekuatan berlaku filosofis apabila kaedah hukum sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif tertinggi (Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945).

Dalam suatu negara hukum, sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan, J.B.J.M. Ten Berge menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan hukum. Hal tersebut dikarenakan salah satu instrumen untuk memaksakan tingkah laku para warga adalah dengan sanksi. Oleh karena itu, sanksi sering merupakan bagian yang melekat pada norma hukum (Ridwan HR, 2006: 313).

Mengingat arti penting adanya suatu sanksi dalam peraturan perundang-undangan, maka hal yang perlu dikaji kemudian adalah efektivitas dari sanksi tersebut. Untuk menilai efektivitas yuridis suatu sanksi adalah salah satunya dari daya paksa sanksi. Berdasarkan penelitian yang dilakukan penulis, kedudukan peraturan-peraturan seperti Peraturan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Menteri, Kepala Badan, Lembaga, atau komisi yang dibentuk oleh Undang-Undang, dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia berdasar atas hierarkinya adalah sederajat, sehingga ketentuan mengenai pengenaan sanksi dalam Peraturan Pemerintah sama dengan ketentuan pengenaan sanksi yang ada pada peraturan-peraturan tersebut. Menurut Maria Farida, dalam hubungannya dengan ketentuan mengenai sanksi pidana dan sanksi pemaksa, pada dasarnya suatu Peraturan Pemerintah hanya boleh mencantumkan sanksi



pidana ataupun sanksi pemaksa apabila ditentukan dalam Undang-Undang yang dilaksanakannya, apabila Undang-Undangnya tidak mencantumkan sanksi pidana atau sanksi pemaksa dalam ketentuan pasal-pasalnya, maka dalam ketentuan-ketentuan peraturan pemerintahnya tidak boleh mencantumkan sanksi pidana maupun sanksi pemaksa (Maria Farida, 2007: 194). Oleh karena itulah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya menggunakan sanksi berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya sanksi yang mengacu pada Undang-Undang Benda Cagar Budaya diatur dalam Bab VIII tentang Ketentuan Pidana Pasal 45, bunyi Pasal 45 tersebut adalah;

1. ayat (1)

Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27, pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 32, dan pasal 34 dipidana berdasarkan ketentuan Pasal 26 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.

2. ayat (2)

Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dipidana berdasarkan ketentuan Pasal 27 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.

3. ayat (3)

Barang siapa tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 38, dan Pasal 39, dipidana berdasarkan ketentuan Pasal 28 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.

Sanksi mengenai larangan perdagangan benda cagar budaya khususnya diatur pada Pasal 45 ayat (1) tersebut, dimana mengacu pada ketentuan pidana Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang

Benda Cagar Budaya, yaitu “Barangsiapa dengan sengaja merusak benda cagar budaya dan situs serta lingkungannya atau membawa, memindahkan, mengambil, mengubah bentuk dan/atau warna, memugar, atau memisahkan benda cagar budaya tanpa izin dari Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara selamalamanya 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda setinggi-tingginya Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah)”.

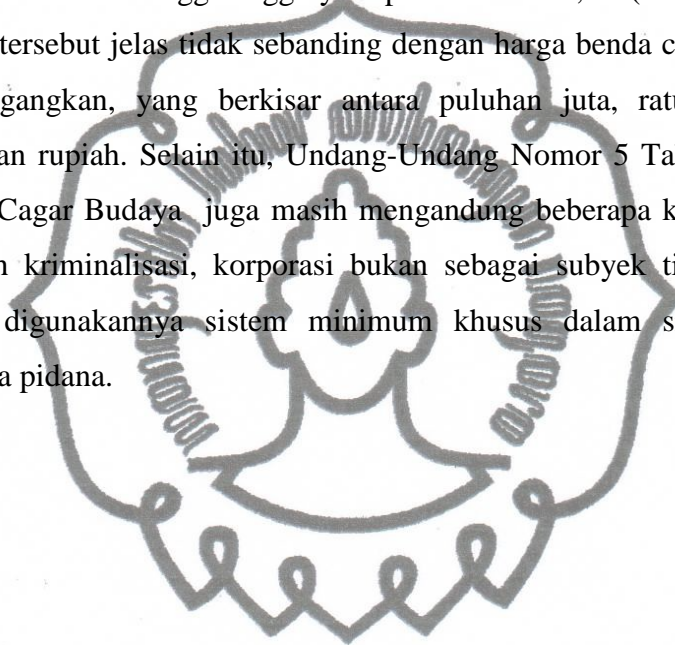
Sanksi mengenai larangan perdagangan benda cagar budaya dengan ketentuan pidana tersebut jelas mempunyai daya paksa, karena sesuai unsur dari hukum itu sendiri, yaitu peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dengan sanksinya adalah tegas. Namun, dalam mengkaji efektivitas daya paksa ketentuan sanksi tersebut, dapat dilakukan dengan melihat penerapannya, terutama bila terjadi suatu kasus. Oleh karena itu, penulis meneliti terhadap beberapa kasus.

Pada awal tahun 2008, Balai Lelang Christie's di New York menawarkan arca Aksobhya, yaitu Budha sedang duduk bersila dengan kedua telapak tangan di atas paha, dengan harga US\$ 300.000, sekitar Rp 3 milyar. Namun, sebelum lelang dibuka April 2008, mendadak Balai Christie's menundanya. Hal itu dikarenakan adanya laporan penjualan tersebut ke Pemerintah Indonesia, kemudian Deputy Menteri Urusan Sejarah dan Arkeologi pada Kementerian Pariwisata dan Kebudayaan meminta lelang tersebut dibatalkan. Ternyata selain arca Aksobhya tersebut masih ada dua benda cagar budaya lagi yang ditawarkan dengan harga tinggi pula, yaitu kepala Bodhisatwa dari abad IX dari Jawa Tengah dan arca Brahma berkepala empat peninggalan abad XI dari Jawa Timur. Arca Budha bersila itu diduga berasal dari bangunan sisi timur Candi Borobudur, maka pemerintah akan berupaya membawa kembali ke Indonesia, karena Borobudur sendiri merupakan warisan dunia yang diakui Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Perlindungannya menjadi tanggung jawab dunia internasional, dan siapa pun tak bisa memilikinya (<http://www.gatra.com/artikel.php>). Terjadi pula

pelelangan 12 arca Budha dari Indonesia yang terbuat dari emas, perak, dan perunggu, yang disebut-sebut buatan abad VII-VIII M, dan ditemukan di Kalimantan. Penawarannya dibuka 10.000 Euro-40.000 Euro, yang artinya Rp 115 juta-Rp 460 juta. Selain pelelangan, perdagangan terjadi dengan perburuan benda cagar budaya di museum yang menyimpan sejumlah benda-benda peninggalan yang bernilai sejarah. Salah seorang petugas Museum Radyapustaka mengaku pernah ditawari uang senilai miliaran rupiah untuk mengeluarkan koleksi patung perunggu Avalokitaswara dan Buddhista milik museum tersebut. Dijanjikan juga mendapat uang sejumlah Rp 450 juta oleh kolektor benda pusaka dari Swiss jika ia mau membujuk kepala museum agar menjual koleksi keris bertangkai gading dan bertakhtakan permata, yang tersimpan di ruang perunggu. Bahkan, orgel kuno dan piala porselin buatan abad XVIII hadiah dari Napoleon Bonaparte kepada Sinuhun Paku Buwono IV juga pernah ditawar Rp 1,7 miliar. Tawaran uang sejumlah itu hampir pasti menggiurkan bagi seorang petugas museum yang digaji di bawah satu juta rupiah per bulan. Pada tahun 2000 dan 2001 lalu dua arca koleksi museum ini yang dibuat dari bahan batu andesit pada abad VII-XI M, yakni Agastya dan Nandiswara juga hilang dicuri (<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0511/25/Lintimbar/2239982.html>). Lima arca kuno yang dicuri dari koleksi museum Radyapustaka Solo ternyata dijual kepada kolektor benda-benda kuno. Satu arca dijual dengan harga antara Rp 80 juta hingga Rp 270 juta, yakni arca Ciwa Mahadewa seharga Rp 35 juta, Durgamahisasuramardhini Rp 200 juta, Agastya Rp 90 juta, Mahakala Rp 100 juta, dan Durga Mahisasuramardhini Rp 80 juta. Total penjualan sekitar Rp 800 juta. Namun, ada dugaan kuat harganya lebih dari itu. Hal itu diketahui setelah Satuan Reskrim Poltabes memeriksa tersangka dan telah mengetahui identitas kolektor yang menjadi penadahnya (Tempo,2007: 18).

Benda-benda cagar budaya memiliki nilai sejarah yang besar, yang memberikan gambaran kebudayaan bangsa di masa lalu, maka dari itu benda-benda tersebut dihargai cukup mahal. Dengan harga yang cukup tinggi, maka dapat mengurangi daya paksa sanksi dari ketentuan pidana mengenai larangan

perdagangan benda cagar budaya yang mengacu berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Dari beberapa kasus diatas dapat disimpulkan sanksi dari ketentuan pidana tersebut masih belum efektif, sebab ancaman pidana atas pelanggaran Undang-Undang Benda Cagar Budaya tersebut kurang kuat, perdagangan benda cagar budaya diancam dengan sanksi pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda setinggi-tingginya Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah). Sanksi tersebut jelas tidak sebanding dengan harga benda cagar budaya yang diperdagangkan, yang berkisar antara puluhan juta, ratusan juta hingga milyaran rupiah. Selain itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya juga masih mengandung beberapa kelemahan, seperti masalah kriminalisasi, korporasi bukan sebagai subyek tindak pidana dan belum digunakannya sistem minimum khusus dalam sistem perumusan lamanya pidana.



## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan permasalahan yang dikaji, penulis dapat mengambil simpulan sebagai berikut :

1. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan mengenai larangan perdagangan benda cagar budaya

Dengan jumlah yang sangat banyak dan beragamnya benda cagar budaya Indonesia, serta tersebar di seluruh wilayah Indonesia, dan tidak kecil kemungkinannya untuk terus bertambah jumlahnya, semakin beragam dan semakin tersebar, membawa konsekuensi terhadap meningkatnya upaya pelestarian benda cagar budaya. Selain itu, perlu juga upaya pencegahan tindak kejahatan terhadap benda cagar budaya, salah satunya adalah perdagangan benda cagar budaya. Maka, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Peraturan ini dimaksudkan untuk mengatur lebih jauh mengenai pelarangan dan dalam upaya pencegahan perdagangan benda cagar budaya.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia berdasarkan hierarkinya adalah peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan peraturan-peraturan seperti Peraturan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Menteri, Kepala Badan, Lembaga, atau komisi yang dibentuk oleh Undang-Undang, karena sama-sama diperintahkan oleh Undang-Undang. Oleh karena itu, kedudukan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang adalah dibawah Undang-Undang.

*commit to user*

Larangan perdagangan benda cagar budaya pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya telah sinkron dengan peraturan perundang-undangan di atasnya yang menjadi salah satu dasar hukum pembentukannya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Hal tersebut terlihat dalam Pasal 30 sampai dengan Pasal 35 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya yang tetap mengacu pada Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Kesinkronan peraturan tersebut terletak pada adanya kesamaan konsep atau substansi dari peraturan, misalnya adanya larangan membawa benda cagar budaya ke luar wilayah Republik Indonesia, memindahkan dan mengambil benda cagar budaya, mengubah bentuk dan/atau warna benda cagar budaya, memisahkan sebagian benda cagar budaya dari kesatuannya, serta larangan memperdagangkan, memperjualbelikan, atau memperniagakan benda cagar budaya., yang semuanya dilarang bila tanpa izin dari pemerintah.

2. Sanksi mengenai larangan perdagangan benda cagar budaya dalam peraturan perundang-undangan

Dalam suatu negara hukum, sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan, J.B.J.M. Ten Berge menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan hukum. Hal tersebut dikarenakan salah satu instrumen untuk memaksakan tingkah laku para warga adalah dengan sanksi. Oleh karena itu, sanksi sering merupakan bagian yang melekat pada norma hukum.

Berkaitan dengan daya paksa sanksi, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya menggunakan sanksi berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda

Cagar Budaya. Di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya sanksi yang mengacu pada Undang-Undang Benda Cagar Budaya diatur dalam Bab VIII tentang Ketentuan Pidana Pasal 45, dimana mengacu pada ketentuan pidana Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.

Sanksi mengenai larangan perdagangan benda cagar budaya dengan ketentuan pidana tersebut jelas mempunyai daya paksa, karena sesuai unsur dari hukum itu sendiri, yaitu peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dengan sanksinya adalah tegas. Namun, dalam mengkaji efektivitas daya paksa ketentuan sanksi tersebut, dapat dilakukan dengan melihat penerapannya, terutama bila terjadi suatu kasus. Oleh karena itu, penulis meneliti terhadap beberapa kasus.

Beberapa kasus dari penelitian penulis, dapat disimpulkan sanksi dari ketentuan pidana tersebut masih belum efektif, sebab ancaman pidana atas pelanggaran Undang-Undang Benda Cagar Budaya tersebut kurang kuat, perdagangan benda cagar budaya diancam dengan sanksi pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda setinggi-tingginya Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah). Sanksi tersebut jelas tidak sebanding dengan harga benda cagar budaya yang diperdagangkan, yang berkisar antara puluhan juta, ratusan juta hingga milyaran rupiah. Sehingga dapat mengurangi daya paksa sanksi dari ketentuan pidana mengenai larangan perdagangan benda cagar budaya yang mengacu berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Itulah letak ketidakefektifan dari daya paksa sanksi tersebut dan hal ini dapat mengurangi kesadaran masyarakat mengenai arti penting dari benda cagar budaya dan tidak mengurangi keinginan untuk memperdagangkan benda cagar budaya.

## B. Saran

Kewajiban untuk melaksanakan pelestarian benda cagar budaya tidak saja terletak pada pemerintah (Pusat, Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II), melainkan juga pada masyarakat luas. Adanya masalah seperti ketidakpedulian pebisnis, yang diharapkan jangan hanya mengedepankan bisnis semata ataupun kurangpedulian masyarakat, yang diharapkan dapat menghargai sejarah dan kebudayaan, maka kerjasama antara masyarakat, pemerintah dan juga swasta sangatlah dibutuhkan. Pemerintah selaku lembaga yang menetapkan semua aspek benda cagar budaya yang harus dilestarikan, masyarakat sebagai pengguna maupun pemilik benda cagar budaya dan swasta yang diharapkan ikut menjaga kelestarian benda cagar budaya. Selain itu, benda cagar budaya juga memerlukan perhatian terutama dari pemerhati kebudayaan. Oleh karena itu, saran juga tidak hanya diberikan kepada pemerintah tetapi juga masyarakat luas mengenai peraturan perundang-undangan mengenai pelarangan perdagangan benda cagar budaya, antara lain :

1. Benda cagar budaya dalam bentuk bangunan, yang juga dilindungi dalam peraturan perundang-undangan, dalam hal pemanfaatan bangunan lama untuk fungsi baru, sebaiknya tanpa menghancurkan atau mengubah bangunan. Selain pemanfaatan, beberapa benda cagar budaya memang perlu diperbaiki atau dikonservasi karena rusak akibat usia dan akibat dirusak oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.
2. Peraturan perundang-undangan mengenai benda cagar budaya dalam penerapannya juga perlu memikirkan manfaat benda-benda cagar budaya itu bagi masyarakat. Hal itu dapat dilakukan dengan terus disosialisasikan bahwa peninggalan sejarah berupa situs dan benda cagar budaya merupakan bagian dari perjalanan sebuah masyarakat dan bangsa, dengan memeberikan kompensasi memadai bagi para penemu, pemilik, serta penjaga situs atau benda cagar budaya. Selain itu, perlu diawasi benar



keluar masuknya atau pergerakan benda- benda cagar budaya. Karena masyarakat juga perlu menyesuaikan dengan lingkungan cagar budaya.

3. Perlu revisi terhadap undang-undang benda cagar budaya dan adanya upaya sinkronisasi dan harmonisasi tentang benda cagar budaya yang akan dibuat nantinya agar dalam aplikasinya dapat berjalan dengan efektif. Hal lain yang juga diatur tentang benda cagar budaya misalnya pengalihan (pemindahan hak milik), kewajiban pemilik atau yang menguasai benda cagar budaya, dan pemanfaatan benda cagar budaya. Dengan adanya peraturan-peraturan tersebut, tidak hanya diharapkan tercapainya kelestarian benda cagar budaya, melainkan juga meningkatkan kesadaran semua warga negara Indonesia untuk menghargai warisan budaya bangsa. Orientasi peningkatan pelestarian perlu diarahkan pada prinsip perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan. Untuk menjaga agar keberadaan benda-benda cagar budaya, disesuaikan dengan kemajuan serta manfaatnya bagi masyarakat kota, maka selain kepedulian dan komitmen pemerintah kota, juga dibutuhkan sebuah perangkat peraturan yang lengkap, seperti Perda Cagar Budaya, yang dapat dijadikan acuan dalam pengaturan dan pemanfaatan benda-benda cagar budaya di Indonesia.
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya yang mempunyai daya paksa sanksi belum efektif dan yang belum diterbitkan, segera diterbitkan dan segera diubah atau direvisi agar lebih efektif serta sanksi benar-benar mempunyai daya paksa yang kuat.
5. Agar suatu kaedah hukum efektif dalam pelaksanaannya, maka setiap peraturan hukum yang diberlakukan dan atau dikenakan kepada anggota masyarakat, seyogyanya apabila peraturan tersebut dinyatakan telah memenuhi beberapa persyaratan, baik itu persyaratan formil maupun persyaratan materiil.