

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara kepulauan dengan 34 (tiga puluh empat) propinsi dan bermacam-macam suku bangsa memiliki kebudayaan yang beraneka ragam serta memiliki benda-benda (purbakala) peninggalan kebudayaan masa lampau yang dilindungi dan dilestarikan keberadaannya sebagai bukti sejarah yang memberikan penjelasan jati diri,¹ eksistensi adanya suatu masyarakat pada masa lampau sebagai warisan budaya nasional.

Salah satu tujuan nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia. Pemajuan kebudayaan Indonesia dilakukan melalui upaya perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan yang dirumuskan sebagai berikut;

Pelindungan adalah upaya menjaga keberlanjutan kebudayaan yang dilakukan dengan cara inventarisasi, pengamanan, pemeliharaan, penyelamatan, dan publikasi.

Perlindungan hukum terhadap benda-benda Cagar Budaya di Indonesia telah diatur dalam Alinea ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan sebagai berikut, “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”.

Kata-kata tumpah darah secara filosofis memiliki makna tanah air. Tanah air Indonesia meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, termasuk di dalamnya benda-benda Cagar Budaya yang berusia di atas 50 (lima puluh) tahun, mempunyai nilai sejarah dan kebudayaan, yang diatur secara

¹Teguh Prasetyo, *Filsafat Teori & Ilmu Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2016, h. 392

husus dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, sebagai berikut;

Cagar Budaya adalah benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, struktur cagar budaya, situs cagar budaya, dan kawasan cagar budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan.

Secara filosofis ketentuan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tersebut bermakna bahwa benda Cagar Budaya bukan benda biasa namun, benda yang memiliki nilai penting bagi sejarah ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan yang sudah melalui proses penetapan serta dilindungi keberadaannya terutama dari tindak pidana pencurian sebagaimana diatur dalam Pasal 106 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010.

Tindak pidana pencurian secara umum telah diatur dalam ketentuan Pasal 362 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) namun ketentuan pidana kepada pelaku pencurian benda Cagar Budaya berlaku khusus sebagaimana ketentuan Pasal 103 KUHP yang mengandung asas *lex specialis derogate legi generali*.²

Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 kasus tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya menemui kendala³ dalam penegakan hukumnya⁴ sehingga ketentuan pidana Pasal 106 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tidak dapat ditegakan kepada pelaku tindak pidana.

Proses penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya yang seringkali terhenti⁵

²Andi Hamzah, *Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2017, h. 13

³<http://www.Metrotvnews.com> diakses pada 11 November 2016

⁴Tundjung Herning Sitabuana, *Berhukum Di Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2017, h. 3

⁵Inang Fitnasari, "*Perlindungan Hukum Terhadap Benda Cagar Budaya Dari Tindak Pidana Pencurian, Perusakan dan Pemindehan dalam perspektif Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010* " (Tesis Pascasarjana, Magister Hukum Universitas Widyagama Malang , 2015), h. 1

belum terungkap, dan tidak dapat dilanjutkan ketahap penyidikan selanjutnya, hal inilah yang pada akhirnya menyebabkan terjadinya fenomena tindak pidana pencurian Benda-benda Cagar Budaya berulang⁶ di sejumlah situs maupun museum di Indonesia.

Pencurian benda-benda Cagar Budaya di sejumlah museum di Indonesia sudah terjadi sekitar 20-an kasus. Jumlah satu kejadian sangat mengerikan dibandingkan dengan negara Belanda, Inggris, Jerman yang hanya satu kasus besar per 13 tahun, padahal negeri-negeri itu memiliki lebih dari 300 museum”.⁷

Pada Tahun 2013 terjadi pencurian artefak di Museum Nasional. Kasus pencurian ini dilaporkan Harian Kompas dalam *head line* yang berjudul, “Museum Nasional Dibobol: Empat Koleksi Emas Berumur 1000 tahun Hilang”.⁸ Nilainya ditaksir mencapai puluhan miliar rupiah. Kepala Satuan Reserse Kriminal Polres Metro Jakarta Pusat, Ajun Komisaris Besar (Pol) Tatan Dirsan⁹ mengatakan;

penyidik tengah melakukan pemeriksaan terkait hilangnya empat artefak di museum nasional. Berdasarkan hasil olah tempat kejadian perkara (TKP), polisi hanya menemukan sidik jari di lemari kaca tempat penyimpanan empat artefak yang hilang itu. Sementara barang bukti lain tidak ditemukan. Dari lemari yang dicongkel, diduga pelaku menggunakan obeng untuk mencuri artefak. Keterlibatan orang dalam belum bisa kita simpulkan. Sementara pencurian diduga menggunakan obeng. Dalam olah TKP memang ada display yang rusak, namun, belum ada titik terang mengenai siapa pelaku pencurian itu.

⁶Jerome Frank, *Hukum dan Pemikiran Modern*, Nuansa Cendikia, Bandung, 2013, h. 213

⁷Agus Dermawan T., “Karya Seni Sahabat Pencuri”, Kompas, 19 September 2013, h. 7

⁸Agus Dermawan T, *Museum Nasional Dibobol: Empat Koleksi Emas Berumur 1000 tahun Hilang*, Kompas 13/9/2-13, h. 1

⁹<https://www.viva.co.id/indepth/fokus/443959-lagi-benda-purbakala-dicuri-pengamanan-museum-buruk> diakses pada 7-9-2018

Kesulitan Penyidik mengidentifikasi pelaku juga disampaikan Kepala Museum Nasional, Intan Mardiana membenarkan pada saat kejadian pencurian, CCTV di ruangan khasanah tidak berfungsi. Meski begitu, dia heran kenapa aksi pencurian ini tidak diketahui. Menurutnya, setiap harinya ada 15 petugas keamanan yang berjaga di museum. Di ruangan Khasanah, ada satu petugas yang menjaga secara khusus. Setiap ruangan dipastikan dijaga satu orang petugas. Ruangan tempat benda purbakala itu disimpan dijaga secara khusus.

Keempat artefak yang hilang tersebut adalah:

1. Lempeng Naga Mendekam Berinskipsi, merupakan peninggalan dari Kerajaan Mataram Kuno pada abad ke-10 Masehi. Ditemukan di Jalatunda, Mojokerto, Jawa Timur. Artefak ini berbentuk naga dalam posisi melingkar, pada kepala naga tersebut terdapat mahkota. Artefak berukuran panjang 5,6 sentimeter dan lebar 5 sentimeter ini terbuat dari lempengan emas tipis yang dipukul-pukul dan kemudian dipotong sehingga membentuk seekor naga.
2. Lempeng Bulan Sabit Beraksara, ditemukan di Patirthan Jalatunda, Mojokerto, Jawa Timur, merupakan peninggalan Kerajaan Mataram Kuno pada abad ke-10 Masehi. Benda yang mempunyai panjang 8 sentimeter dan lebar 5,5 sentimeter ini berbentuk seperti bulan sabit berbahan emas. Di kedua ujung benda tersebut terdapat deretan empat buah segitiga runcing yang sangat kecil. Deretan segitiga tersebut terlihat seperti cakar.
3. Wadah Bertutup (Cepuk), benda yang merupakan peninggalan Kerajaan Mataram Kuno pada akhir abad ke-10 Masehi ini ditemukan di Patirthan Jalatunda, Mojokerto, Jawa Timur. Benda dengan diameter 6,5 sentimeter dan tinggi 6,5 sentimeter ini berbentuk seperti dandang bertutup tanpa pegangan yang berukuran sangat kecil. Permukaan benda tersebut tidak rata dan bagian dasarnya sedikit cembung. Tutupnya berbentuk bundar, serta terdapat pegangan tutup yang berbentuk bulatan

seperti stupa dan berongga, serta terdapat goresan yang melingkari pegangan tutup.

4. Lempeng Harihara, benda dengan panjang 10,5 sentimeter dan lebar 3,5 sentimeter ini berbahan emas dan perak. Sampai saat ini, belum diketahui dari peninggalan siapa benda yang ditemukan di Belahan, Penanggungan, Jawa Timur, ini. Lembaran ini melukiskan arca Harihara yang berdiri di atas bantalan teratai ganda. Rambut arca tersebut ditata meruncing ke atas diikat dengan hiasan rambut berbentuk bunga mekar. Letak kedua tangannya di depan perut. Sinar kedewaan berada di belakang kepala berbentuk oval, berhiaskan motif lidah api.¹⁰

Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) Muhammad Nuh, sangat prihatin atas pencurian koleksi benda sejarah di Museum Nasional. Kemendikbud akan melacak, mencari tahu benda koleksi museum yang dicuri dan bekerjasama dengan kepolisian, serta lembaga-lembaga lelang, baik yang nasional maupun internasional. Muhammad Nuh, sangat yakin barang bersejarah seperti itu akan masuk jaringan pelelangan.

Sejumlah benda-benda yang hilang diperkirakan telah berusia 10 Masehi peninggalan Kerajaan Mataram Kuno berupa empat koleksi kuno yakni lempeng naga emas berbentuk serpihan, lempeng bulan sabit beraksara berbahan emas, wadah tertutup berbahan emas dan lempeng harihara berbentuk serpihan berbahan emas, kasus pencurian koleksi emas Museum Nasional ini merupakan tragedi nasional bagi bangsa Indonesia.¹¹

Pencurian di museum ini bukan untuk pertama kalinya¹² museum Sonobudoyo Daerah Istimewa Jogjakarta (DIY) pada Tahun 2010 juga mengalami kasus pencurian 87 koleksi *masterpiece* namun, sampai saat ini belum terungkap dan belum

¹⁰<https://megapolitan.kompas.com/read/2013/09/13/2006390/Pencurian.Artefak.Polisi.Selidiki.Sindikat.Internasional>. diakses pada 27 Maret 2019

¹¹<https://www.viva.co.id/indepth/fokus/443959-lagi-benda-purbakala-dicuri-pengamanan-museum-buruk> diakses pada 7-9-2018

¹²<http://historyandlegacy-kebumen.blogspot.com/2013/09/hilangnya-artefak-bersejarah-di-museum.html> diakses 3-9-2018

ditemukan bukti-bukti yang mengarah kepada pelakunya maupun keberadaan benda bersejarah tersebut. Kepolisian Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sampai saat ini belum mampu mengungkapkan siapa pelaku pencurian¹³ lamanya penanganan kasus pencurian koleksi *masterpiece* Museum Sonobudoyo ini menunjukkan ketidaksungguhan polisi¹⁴ dalam mengungkap kasus pencurian benda-benda Cagar Budaya.

Pada 13 Maret 2017 Museum Sang Nila Utama Pekanbaru Riau juga kehilangan delapan benda pusaka yang kerugiannya ditaksir sekitar Rp.54 juta rupiah, dan ditempat kejadian kamera pengintai (CCTV) tidak berfungsi selama dua tahun.¹⁵

Tindak pidana pencurian benda di museum dengan modus yang sama CCTV mati dan tidak ada SK penetapan Pemerintah daerah tidak menjadi pembelajaran bagi pengelola museum, hal ini terbukti dengan terulangnya tindak pidana pencurian di sejumlah situs maupun museum di Indonesia. Hal ini juga disampaikan Ketut Resmiyasa koordinator dan penggagas Aliansi Pelindung Budaya Daerah (APBD) sebagai berikut;

munculnya APBD Bali karena lambatnya penanganan kasus pencurian pratima di Bali yang dilakukan mafia berskala internasional. Tugas APBD Bali adalah mencegah terulangnya pencurian benda cagar budaya Bali agar tidak bisa keluar dari Bali, sesuai dengan UU Nomor 11 Tahun 2010.¹⁶

Ketidaksiaran Pemerintah Republik Indonesia terhadap masa depan Cagar Budaya dan permuseuman di Indonesia yang ditunjukkan dengan berbagai fakta di lapangan yang pertama, sampai saat ini pemerintah gagal mengeluarkan peraturan pemerintah di bidang Cagar Budaya permuseuman sebagaimana

¹³<https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/15/01/29/nasional/jawa-tengah-diynasional/13/09/10/msvtef-diy-bentuk-tim-selidiki-koleksi-museum-sonobudoyo> diakses pada 8-9-2018

¹⁴<https://regional.kompas.com/read/2011/01/11/03160013/pencurian.kol.eksi.emas.sonobudoyo.gelap> diakses pada 8-9-2018

¹⁵<https://daerah.sindonews.com/read/1190277/174/museum-pekanbaru-dijarah-maling-8-benda-pusaka-hilang-1490083155> diakses pada 7 Oktober 2018

¹⁶<https://beritabali.com/read/2015/03/13/201409140001/APBD-Bali-Siap-Lawan-Mafia-Pencuri-Pratima.html> diakses pada 18 September 2018

dimandatkan oleh Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya, seharusnya PP Cagar Budaya dan Permuseuman sudah disahkan selambat-lambatnya setahun setelah UU diundangkan yaitu bulan November 2010 yang lalu, hal inilah yang menjadi penyebab penegakan hukum dalam menindak pelaku pencurian benda-benda Cagar Budaya dan mengalami keterpurukan di Pemerintahan pusat maupun daerah.

keterpurukan hukum tidak saja terjadi dipusat kekuasaan, demikian juga terjadi di daerah-daerah. Praktik penegakan hukum lebih mengedepankan kepastian dari pada keadilan.¹⁷

Pemerintah telah melakukan penegakan hukum hingga pelatihan pegawai negeri sipil namun kasus pencurian benda-benda Cagar budaya masih terjadi dan berulang hal ini juga diungkapkan Direktur Pelestarian Cagar Budaya Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan berikut ini;

benda Cagar Budaya peninggalan leluhur Indonesia masih terancam, bahkan oleh penerusnya sendiri. Ancaman tersebut mulai dari perusakan, pencurian, hingga jual beli benda cagar budaya secara ilegal. Terjadinya pencurian di lokasi cagar budaya maupun di Museum Nasional Indonesia. Pemerintah telah melakukan berbagai cara, mulai dari penegakan peraturan cagar budaya yang tertuang baik dalam bentuk Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, hingga pelatihan pegawai negeri sipil menjadi tenaga ahli dan edukasi kepada masyarakat namun kejadian kehilangan benda cagar budaya masih terjadi.¹⁸

Berikut ini adalah contoh kasus tidak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya yang terjadi, namun proses hukumnya seringkali tidak dilanjutkan bahkan tidak sampai dijatuhi pidana yang diatur dalam ketentuan Pasal 106 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, yaitu;

¹⁷Soetandjo wignjosoebroto, *Hukum dan keadilan Masyarakat*, Setara Press, 2011. h. 68-69

¹⁸<https://www.cnnindonesia.com/hiburan/20170824192826-241-37113/harta-warisan-leluhur-indonesia-terancam-penerusnya-sendiri?> Diakses pada 30 agt 2018 jam 13.00

1. Kasus pencurian cagar budaya pada 1999. Kasus WNA Amerika Serikat Irwan Holmes, Siti Rachmat Saribanon dan Bambang Hari Sadewo diamankan aparat di Bandara Soekarno-Hatta pada 13 September 1999. Dari tas koper ketiganya didapati berbagai barang Cagar Budaya sebanyak 146 item. Sebagian barang antik yaitu, berbagai hiasan kepala, berbagai keris, beo dan gajah dari bahan logam, berbagai jenis lampu, arca dari perunggu, perhiasan kuno, 61 buah kalung mutisala jenis perhiasan bahan terakota. Pengadilan Negeri (PN) Tangerang membebaskan ketiganya. Atas vonis ini, jaksa lalu kasasi mahkamah agung (MA). Majelis kasasi menyatakan ketiganya bersalah melakukan tindak pidana tidak melakukan kewajiban mendaftarkan pemilikan, pengalihan hak dan pemindahan tempat benda cagar budaya. MA menjatuhkan hukuman kepada terdakwa I, II dan III dengan pidana penjara masing-masing selama 8 bulan. Putusan majelis sebagaimana dikutip dari website MA, Jumat (11/3/2016). MA baru melansir salinan putusan itu pada Kamis (10/3) kemarin atau 7 tahun setelah putusan diketok. Dari lamanya proses pidana tersebut, mencapai 17 Tahun.¹⁹
2. Hilangnya 87 koleksi *masterpiece* di Museum Sonobudoyo Jogjakarta pada Tahun 2010, berbagai upaya penegakan hukum telah dilakukan dalam mengungkapkan kasus tersebut mulai dari penyelidikan, pemeriksaan saksi-saksi sampai upaya supranatural namun pihak Kepolisian Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sampai saat ini belum mampu mengungkapkan siapa pelaku pencurian dan benda yang hilang belum terlacak keberadaannya²⁰. Kasus ini masih dalam tahap penyelidikan, baik pernah dilakukan oleh Kepolisian maupun Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) Yogyakarta. Setelah melakukan pemeriksaan

¹⁹<https://news.detik.com/berita/3162280/indonesia-butuh-waktu-10-tahun-adili-pencuri-cagar-budaya-berkebangsaan-as> diakses pada senin 2 july 2018 jam 08.30

²⁰<https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/15/01/29/nasional/jawa-tengah-diy-nasional/13/09/10/msvtef-diy-bentuk-tim-selidiki-koleksi-museum-sonobudoyo> diakses pada 8-9-2018

saksi-saksi, upaya penyelidikan itu tampak belum membuahkan hasil yang signifikan. Artinya, barang bukti belum diketemukan dan belum ada yang ditetapkan sebagai tersangka.²¹

3. TEMPO.CO. Pencurian artefak di museum gajah Jakarta sampai saat ini masih belum terungkap. Penyidik Kepolisian Resor Metro Jakarta Pusat, kesulitan mengungkap pencurian artefak sehingga sampai saat ini pelaku pencurian belum ditemukan. Laporan Akhir Tahun Polda 2013 di markas Polda Metro Jaya, Jumat, 27 November 2013, penyidik telah melakukan olah tempat kejadian perkara dan memeriksa para saksi atas kasus ini, namun, penyidikan menemui kendala menetapkan tersangka kasus pencurian artefak tersebut. Pencurian artefak terjadi pada Kamis, 12 September 2013, Artefak yang dicuri di Museum Nasional berupa empat koleksi kuno yakni lempeng naga emas berbentuk serpihan, lempeng bulan sabit beraksara berbahasa emas, wadah tertutup berbahan emas dan lempeng harihara berbentuk serpihan berbahan emas, penyidikan kasus pencurian dalam mengembangkan keterangan para saksi guna mengungkap pelaku motif dari kasus ini.²²
4. Pencurian batu relief di Candi Pringpus pada 02 November 2015, Relief batu tersebut berada di dalam ruang candi, lebih tepatnya berada di samping patung Nandi/Nande. Akibat terjadi pencurian batu relief, kawasan wisata candi Pringapus adalah ditutup sementara oleh Badan Pelestarian Cagar Budaya Prambanan guna dilakukan penyelidikan lebih lanjut oleh pihak Kepolisian. Alamat Candi Pringapus terletak di desa Pringapus, kecamatan Ngadirejo dan masuk wilayah Kabupaten temanggung.²³
5. Pencurian patung sapudu yang berusia 50-ratusan tahun pada Tahun 2016-2017 Jumlah Cagar Budaya di katingan kalteng

²¹<http://www.purbakalayogya.com/artikeldetail274Refleksi%20Penegakan%20Hukum%20Cagar%20Budaya%20Di%20Yogyakarta.html> diakses pada 3 Juli 2018

²²<http://www.Metrotvnews.com> diakses pada 11 November 2016

²³<https://mas3ono.blogspot.com/2015/11/pencurian-batu-candi-pringapus.html> diakses pada 3-9-2018

semakin mengalami penurunan dari yang tadinya puluhan kini tinggal tujuh selebihnya dicuri. Polsek katingan kesulitan dalam mengungkap pencurian sehingga sampai saat ini kasus pencurian belum terungkap.²⁴

6. Pencurian enam arca di Candi Singosari, Kabupaten Malang, Jawa Timur hilangnya arca terkait dengan maraknya perburuan benda-benda bersejarah oleh para kolektor yang membeli melalui tangan pencuri. Awalnya, Candi Singosari memiliki 72 arca bersejarah yang terdapat di bangunan induk dan di luar candi. Namun, saat ini jumlah arca-arca itu makin berkurang sejak praktik yang dilakukan para kolektor. Saat ini, di dalam areal Candi Singosari ini tinggal 46 arca, yang sebagian besar tidak dalam keadaan utuh. Saat ini, di dalam areal Candi Singosari ini tinggal 46 arca, yang sebagian besar tidak dalam keadaan utuh. Ironisnya, Pemerintah Kabupaten Malang terkesan tak peduli dengan kondisi ini.²⁵
7. Tiga pencuri benda Cagar Budaya Kraton Kasunanan Solo ditangkap karena mencuri benda Cagar Budaya berupa patung kayu Loro Blonyo, tongkat kayu panjang 100cm. Polisi mengungkap kasus pencurian tersebut. Atas perbuatan tersangka Joko Margono dijerat dengan Pasal 36 KUHP tentang pencurian dengan pemberatan. Safran dijerat dengan Pasal 480 KUHP dengan ancaman maksimal 4 tahun penjara. Seharusnya pencurian benda Cagar Budaya dikenakan sanksi dengan menggunakan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 terkait dengan tindak pidana pencurian benda cagar budaya.²⁶
8. Kasus pencurian benda Cagar Budaya sebanyak 7 (tujuh) buah dari ruang penyimpanan pada tanggal 17 Maret 2017 koleksi Museum Negeri Sang Nila Riau berdasarkan surat pemberitahuan Direktur pelestarian budaya Hari widiantoNo.754/E2/CB/2017. Kasus-kasus seperti ini nyaris

²⁴<https://www.jawapos.com/jpg-today/28/02/2017/pencurian-cagar-budaya-masih-marak-patung-sapundu-terancam-punah> diakses pada 3 Juli 2018

²⁵<http://m.liputan6.com/news/read/51203/enam-arca-di-candi-singosari-hilang>, diakses pada tanggal 4 Juni 2014

²⁶<http://jateng.antaranews.com>., diakses pada tanggal 4 Juni 2014

tak tersentuh oleh hukum jarang sekali pelakunya tertangkap atau sengaja dibiarkan tidak tertangkap.²⁷

9. Kasus Pencurian Koleksi Museum Daerah Sang Nila Utama Provinsi Riau Maret 2017, kembali terjadi pencurian terhadap sebuah benda pusaka berupa keris dari Kabupaten Indragiri Hulu yang terbuat dari gading dan kayu serta dilapisi perak. Keris tersebut hilang dari lemari yang berada di ruang pameran, kerugian ditaksir hanya Rp 54 juta.²⁸
10. Malang Pos pada senin 07 August 2017 pencurian dan perusakan menjadi ancaman serius untuk situs peninggalan sejarah di Kabupaten Malang lantaran ancaman terjadinya pencurian dan perusakan situs bersejarah itu sudah terjadi. Kelemahan Kabupaten Malang saat ini, memang belum memiliki Perda perlindungan cagar budaya. Sehingga, belum ada proteksi yang maksimal ketika terjadi perusakan dan pencurian situs peninggalan bersejarah tersebut. Potensi peninggalan sejarah yang ada ini harus dilindungi. Lantaran banyak terjadi tindakan pencurian dan perusakan benda peninggalan bersejarah.²⁹
11. Museum sejarah milik Prodi Sejarah FKIP Universitas Galuh (Unigal) Kabupaten Ciamis kehilangan ratusan uang kuno pada Jaman penjajahan VOC, Belanda dan Jepang termasuk uang kuno Indonesia, termasuk dua keris koleksi museum hilang pencurian ini diketahui pada Jumat pagi (11/5/2018) Polisi sudah memeriksa tiga saksi dan masih terus melakukan penyelidikan. aksi pencurian itu ada kejanggalan-kejanggalan. Namun polisi belum bisa menyimpulkan pelaku pencurian ratusan uang kuno itu.³⁰

²⁷<http://globalnews.co.id/2017/03/24/lagi-lagi-7-cagar-budaya-koleksi-museum-dicuri> diakses pada 3 Juli 2018

²⁸<https://advokasiwarisanbudaya.blogspot.com/> diakses pada 26 Maret 2019

²⁹<https://www.malang-post.com/berita/malang-roya/cagar-budaya-dalam-bahaya> diakses pada 26 Maret 2019

³⁰<https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-4019545/polisi-ciamis-kejar-pelaku-pencurian-uang-kuno-di-museum-unigal> diakses pada 27 Maret 2019

Berikut ini Tabel kasus tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya yang diperoleh dari Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) Jawa Timur.

Tabel 1.1
Kasus Pencurian Benda Cagar Budaya di Jawa Timur
Setelah Berlakunya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010

| No. | Tahun | Kasus | Keterangan |
|-----|-------|---|---|
| 1. | 2010 | Pencurian arca No. Registrasi 125/NJK/94 di candi lor Desa Candirejo, Kec.Loceret, Kab. Nganjuk Jawa Timur | Kasus belum terungkap |
| 2. | 2011 | Jual beli (3) buah benda Cagar Budaya berupa perhiasan emas berbentuk teratai dan satu (1) buah arca batu di Banyuwangi Jawa Timur. | Berkas perkara hasil penyidikan polsek setempat dikembalikan oleh penuntut umum karena dianggap berkas tersebut tidak sempurna (P19). |
| 3. | 2011 | Kasus hilangnya arca di Tampuono, kawasan Candi Sepilar di Desa Tambak Watu Kec. Purwodadi Kab. Pasuruan Jawa Timur | Kasus tidak terungkap |
| 4. | 2012 | Kasus pencurian berupa miniatur candi di Kecamatan Campurdarat Kabupaten Tulungagung Jawa Timur | Dalam proses penyelidikan Polsek |
| 5. | 2012 | Kasus jual beli meriam kuno di Desa Jatipasar Kecamatan Trowulan Kabupaten Mojokerto Jawa Timur | Kasus tidak berlanjut, barang bukti meriam kuno akan diserahkan ke pihak BPCB Jawa Timur |
| 6. | 2013 | Pencurian arca di Desa Tiruk Kidul Kec. Gurah Kab. Kediri Jawa Timur | Barang bukti diamankan Polsek Gurah. Kasus terhenti |
| 7. | 2014 | Pencurian arca budha (boddhisatwa) candi sapto Desa Bayem, Kec. Kesembon Kab. Malang Jawa Timur | kasus belum terungkap |

Sumber: BPCB Trowulan 2013 diolah

Contoh kasus tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya, menunjukkan bahwa penegakan hukum dalam pencurian benda-benda Cagar Budaya dalam implementasinya menemui kendala pada tahap penyidikan dan tidak diselesaikan melalui sistem peradilan pidana bahkan tidak sampai ketahap penyidikan selanjutnya sebagaimana keterangan wakil ketua BPCB sebagai berikut;

Pencurian yang terjadi tetap diproses, ketika satu lokasi kehilangan kita cari siapa yang mengambil jika ada informasi, tetapi pada pencurian benda Cagar Budaya kebanyakan dikeluarkan SP3 (Surat Pemberitahuan Penghentian Penyidikan), karena tidak cukup bukti, padahal orang yang dicurigai mencuri Cagar Budaya adalah orang yang pernah masuk museum.³¹

Proses penegakan hukum tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya di Jawa Timur telah dilakukan mulai dari laporan ke BPCB Jawa Timur sampai dengan laporan polisi, namun terkendala pada tahap penyelidikan maupun penyidikan Polri dan PPNS dengan diterbitkannya Surat Pemberitahuan Penghentian Penyidikan (SP3), penyelesaian kasus pencurian dimuseum yang tidak serius juga diungkapkan Masyarakat Advokasi Warisan Budaya (MADYA) berikut ini;

bukan rahasia lagi dalam setiap permasalahan pencurian koleksi museum di Indonesia, seringkali yang dijadikan kambing hitam adalah matinya CCTV dan jumlah petugas keamanan yang minim. Kasus ini harus diselesaikan secara serius Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).³²

Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) sebagai pelaksana teknis dibawah kementerian pendidikan dan kebudayaan mempunyai kewenangan khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 100 Undang Nomor 11 Tahun 2010 dalam melakukan penyidikan kasus pencurian koleksi museum. Pencurian benda koleksi museum yang sudah teregister nasional bukan kasus pencurian benda biasa, tetapi tindak pidana pencurian benda yang mempunyai

³¹Danang, Wakil Ketua BPCB Jatim Mojokerto, *Wawancara*, Mojokerto, 7 Agustus 2014

³²[https://advokasiwarisanbudaya.blogspot.com/diakses pada 26 Maret 2019](https://advokasiwarisanbudaya.blogspot.com/diakses%20pada%2026%20Maret%202019)

nilai sejarah dan diatur secara khusus dalam Pasal 106 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 hal ini juga diungkapkan MADYA sebagai berikut;

kasus hilangnya koleksi museum tidak dilihat semata-mata kasus pencurian biasa, tetapi juga menyangkut identitas dan jati diri bangsa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.³³

PPNS dalam melakukan penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya Pasal 100 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 dalam implementasinya meskipun secara formal telah mendapat legitimasi hukum namun aturan *normative* tidak seindah praktik di lapangan. Proses penegakan hukum yang seharusnya mampu melahirkan keadilan hukum, justru melahirkan ketidakadilan hukum³⁴ hal ini juga diungkapkan oleh Juhaya S. Paraja tentang lemahnya penegakan hukum di Indonesia sebagai berikut;

bangsa Indonesia tengah dihadapkan pada suatu potret realita bahwa sistem hukum nasional tidak berlaku efektif di tengah masyarakat karena proses penegakan hukum yang lemah dan kurang tumbuhnya kesadaran nasional di tenggah masyarakat. Sistem hukum nasional yang seharusnya dapat berfungsi sebagai pedoman berperilaku dalam masyarakat sepertinya menghadapi kenyataan bahwa selalu ada kesenjangan antara substansi hukum positif yang dirumuskan (*rule of law*) dan apa yang dipikirkan dan apa yang dilakukan oleh masyarakat (*social behaviour*).³⁵

Sistem hukum nasional akan berlaku efektif apabila penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana pencurian yang diatur secara tegas Pasal 106 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 dapat ditegakkan demi keadilan dan ketentraman didalam masyarakat berikut ini;

hukum sebagai suatu perangkat peraturan, baru berarti bagi masyarakat apabila didukung oleh sanksi serta

³³*Ibid*

³⁴Soetandyo Wignjosubroto, *Hukum dan Keadilan Masyarakat*, Malang, Setara Perss, 2001, h. 3- 4

³⁵Juhaya S. Paraja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Bandung, CV. Pustaka Setia, 2001, h. 55

pelaksanaannya yang bersifat tegas, guna menegakkan keadilan dan terciptanya ketentraman didalam masyarakat. Keadilan disini menurut Aristoteles, ialah keadilan vindikatif dan bukan keadilan absolut. Keadilan vindikatif yaitu keadilan hukum, maksudnya menjatuhkan hukuman pada seseorang menurut prosedur hukum serta alasan yang mendasar.³⁶

Lebih lanjut Aminuddin Ilmar juga berpendapat bahwa penegakan hukum dapat menjaga ketertiban, kepastian hukum sebagai berikut;

secara hakiki kehidupan masyarakat memerlukan seperangkat aturan hukum yang dapat menjaga ketertiban memberi kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan hukum, sebab peran hukum dalam era perkembangan masyarakat khususnya pada era perkembangan informasi semakin dianggap penting keberadaannya, hukum lebih berperan dalam melakukan penertiban terhadap berbagai masalah yang berkaitan dengan penerapan atau penegakan hukum (*rechtstoepassing*”atau “*Law enforcement*”).³⁷

Penegakan hukum pada tahap penyidikan PPNS terhadap kasus tindak pidana pencurian benda Cagar Budaya adalah untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat atas proses hukum yang terjadi untuk stabilitas sebagaimana menurut Pound berikut ini;

setiap perkembangan sejarah hukum konflik antara tuntutan kepastian maupun tuntutan akan perubahan menjadi hal yang pokok. Segala pemikiran hukum berjuang untuk mendamaikan tuntutan yang saling bertentangan bagi kebutuhan stabilitas dan perubahan.³⁸

Memahami uraian tersebut, serta mencermati perkembangan yang berkaitan dengan masalah tindak pidana pencurian benda-benda

³⁶Benny Bosu, *Aspek-Aspek Merosotnya kewibawaan Hukum di Indonesia*, Malang, Setara Pers, 1996, h.1

³⁷Aminuddin Ilmar, *Konstruksi Teori Hukum*, Makasar, Hasanuddin Universty Perss, 2016, h.4-5

³⁸Jerome Frank, *Hukum dan Pemikiran Modern*, Bandung, Nuansa Cendikia, 2013, h.388

Cagar Budaya, maka peneliti tertarik untuk mengangkat dan meneliti dengan judul:

“PENYIDIKAN PPNS DALAM TINDAK PIDANA PENCURIAN BENDA-BENDA CAGAR BUDAYA DI INDONESIA”.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka perumusan masalah yang akan dikaji sebagai berikut:

- 1.2.1. Apa hakikat penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar budaya dalam perspektif Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010?
- 1.2.2. Bagaimana penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya oleh penyidik pegawai negeri sipil (PPNS)?
- 1.2.3. Bagaimana konsep penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya di masa yang akan datang?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah maka tujuan penelitian yaitu:

- 1.3.1. Untuk menganalisis dan menemukan hakikat penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar budaya dalam perspektif Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010.
- 1.3.2. Untuk menganalisis dan menemukan penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya oleh penyidik pegawai negeri sipil (PPNS).
- 1.3.3. Bagaimana konsep penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya di masa yang akan datang.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan pengembangan ilmu pengetahuan dibidang hukum khususnya hukum pidana mengenai penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya, penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan baik teoritis maupun praktis, sebagai berikut:

1.4.1. Manfaat teoritis

Penelitian dalam disertasi ini dapat memberikan kontribusi positif bagi pengembangan ilmu hukum khususnya hukum pidana yang berkaitan dengan penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya di Indonesia.

1.4.2. Manfaat praktis

1. Sebagai pengetahuan tambahan bagi masyarakat dan pemerintah khususnya bagi aparat penegak hukum khususnya penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) dalam penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya yang diatur dalam ketentuan Pasal 106 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.
2. Sebagai penyempurnaan berbagai peraturan Perundang-undangan yang disinyalir memiliki celah yang dapat digunakan para pelaku tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya di Indonesia.
3. Penelitian ini dapat melengkapi hasil-hasil penelitian lain yang berkaitan dengan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010.

1. 5. Orisinalitas Penelitian

Penelitian dalam disertasi ini berbeda dengan penelitian terdahulu. Dalam penelitian ini judul “Penyidikan PPNS Dalam Tindak Pidana Pencurian Benda-Benda Cagar Budaya di Indonesia” dengan rumusan permasalahannya yaitu, Apa hakikat penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar budaya dalam perspektif Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010, bagaimana penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya oleh penyidik pegawai negeri sipil (PPNS), dan Bagaimana konsep penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya di masa yang akan datang.

Dengan demikian terdapat perbedaan yang signifikan dalam kajian penelitiannya baik pada judul maupun rumusan masalahnya hal ini menunjukkan bahwa pada penelitian ini mempunyai orisinalitas yang memadai. Peneliti tertarik mengkaji, penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya pada tahap penyelidikan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS), hakikat penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar budaya dalam perspektif Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 dan konsep penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya di masa yang akan datang mengingat benda-benda Cagar Budaya mempunyai nilai sejarah yang tak ternilai dan merupakan bukti sejarah yang dapat memberikan penjelasan

tentang eksistensi secara khusus adanya suatu masyarakat, atau secara umum terhadap keberadaan suatu bangsa dan negara.

Kajian terhadap Cagar Budaya memang telah banyak dilakukan dalam berbagai disiplin ilmu, terutama dari disiplin ilmu budaya (antropologi) dan disiplin ilmu sosial, namun dalam kajian disiplin ilmu hukum, berdasarkan hasil penelusuran peneliti masih sangat jarang dilakukan dan beberapa penelitian yang telah dilakukan fokus kajian ilmu hukumnya pun bersifat spesifik, sementara yang secara khusus terkait dengan kajian hukum pidana terhadap penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya oleh penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) di Indonesia belum pernah ada yang melakukan.

Adapun beberapa hasil penelitian terhadap benda-benda Cagar Budaya dengan kajian ilmu hukum, tetapi berbeda dengan kajian ilmu hukum yang akan peneliti lakukan, sebagai berikut:

1. Penelitian yang dilakukan I Made Wirya Dharma, dengan judul “Kebijakan Formulasi Terhadap Tindak Pencurian Benda-benda Sakral dalam KUHP Indonesia”³⁹ Penelitian ini berfokus pada Kebijakan formulasi benda-benda sakral dalam KUHP sementara penelitian ini fokus pada kajian Penegakan hukum tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.
2. Penelitian yang dilakukan Maria Theresia Game, dengan judul “Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Hukum Adat (Woe) Dalam Pengelolaan Cagar Alam Watu Ata Kabupaten Ngada Provinsi Nusa Tenggara Timur”.⁴⁰ Penelitian ini berfokus pada perlindungan hukum terhadap masyarakat hukum adat (Woe) dalam pengelolaan kawasan Cagar Alam

³⁹I Made Wirya Dharma, dengan judul “Kebijakan Formulasi Terhadap Tindak Pencurian Benda-benda Sakral dalam KUHP Indonesia” (Disertasi Doctoral, Ilmu hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2012)

⁴⁰Maria Theresia Game, “Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Hukum Adat (woe) dalam Pengelolaan Cagar Alam Watu Ata Kabupaten Ngada Provinsi Nusa Tenggara Timur” (Disertasi Doctoral, Ilmu hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2012)

Watu Ata, sementara penelitian ini pada kajian Cagar Budaya yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010.

Berdasarkan beberapa penelitian tersebut, maka disimpulkan bahwa belum ada penelitian dari segi akademis yang bersifat ilmiah tentang penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di Indonesia belum pernah ada yang melakukan, serta belum ada sejauh pemahaman penulis menelusuri *literatur* dan kepustakaan yang secara khusus membahas penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, dengan kata lain penelitian ini telah memiliki tingkat orisinalitas yang memadai. Berikut ini Tabel tentang penelitian disertasi terdahulu di jenjang pendidikan dijenjang S3.

Tabel 1.2
Perbandingan Penelitian Terdahulu

| No. | Peneliti | Judul | Fokus Kajian | Korelasi dengan Disertasi ini |
|-----|--|--|---|---|
| 1. | I Made Wirya Dharma Disertasi Doctoral Universitas Brawijaya Malang Tahun 2012 | Kebijakan Formulasi Terhadap Tindak Pencurian Benda-benda Sakral Dalam KUHP Indonesia | Fokus pada kajian Kebijakan formulasi benda-benda sakral dalam KUHP | Fokus pada kajian pencurian benda-benda purbakala berdasarkan ketentuan Pasal 106 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010. |
| 2. | Maria Theresia Game Disertasi Doctoral Universitas Brawijaya Malang Tahun 2012 | Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Hukum Adat (woe) Dalam Pengelolaan Cagar Alam Watu Ata kabupaten Ngada Provinsi Nusa Tenggara Timur | Penelitian ini berfokus pada kajian pengelolaan kawasan cagar alam Watu Ata | Penelitian ini berfokus pada kajian benda-benda Cagar Budaya yang diatur dalam Pasal 106 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010. |

1.6. Landasan Teori dan Penjelasan Konsep

1.6.1. Landasan Teori

1.6.1.1. Teori Sistem Hukum

Pengertian sistem adalah dipergunakan untuk menunjuk pengertian skema atau metode pengaturan organisasi atau susunan sesuatu atau mode tata cara. Dapat pula berarti suatu bentuk atau pola pengaturan, pelaksanaan atau pemrosesan dan juga dalam pengertian metode pengelompokan, pengkodifikasian dan sebagainya.⁴¹

Sistem peradilan atau sistem penegakan hukum dilihat secara integral, merupakan satu kesatuan berbagai sub-sistem (komponen) yang terdiri dari komponen “substansi hukum” (*legal substance*), “struktur hukum” (*legal structure*), dan “budaya hukum” (*legal culture*). Sistem penegakan hukum, proses peradilan/penegakan hukum terkait erat dengan ketiga komponen itu, yaitu norma hukum atau Peraturan Perundang-undangan (komponen substantif/normatif), lembaga/struktur/aparat penegak hukum (komponen struktural/institusional beserta mekanisme prosedural/administrasinya), dan nilai-nilai budaya hukum (komponen kultural). Nilai-nilai “budaya hukum” (*legal culture*) dalam konteks penegakan hukum, tentunya lebih terfokus pada nilai-nilai filosofi hukum, nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat dan kesadaran/sikap perilaku hukum/perilaku sosialnya, dan pendidikan/ilmu hukum.

Hukum sebagai suatu sistem, dalam operasinya memiliki tiga komponen yang saling berinteraksi, yaitu: struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan kultur (*culture*). Lawrence M. Friedman, menguraikan bahwa “*a legal system in actual operation is a complex organism in which structure, substance and culture interact*”.⁴² Artinya, hukum sebagai suatu sistem, dalam operasinya memiliki tiga komponen yang saling berinteraksi, yaitu: struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan kultur (*culture*). Struktur hukum, menurut Friedman sebagai berikut;

⁴¹Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum*, Bandung, Refika Aditama, 2013, h. 83

⁴²Lawrence M. Friedman, *the Legal System: a Social Science Perspective*, New York, 1975, p. 16

“is its skeletal framework; it is the permanent shape, the institutional body of the system, the tough, rigid bonds that keep the process flowing within bounds. We describe the structure of judicial system when we talk about the number of judges, the jurisdiction of courts, how higher courts are stacked on top lower courts, what persons are attached to various courts, and what their roles consist of”.⁴³

Yang artinya bingkai kerangka kerja, bentuk permanen, tubuh kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum, seperti pengadilan sebagai struktur dari sistem peradilan yang terdiri dari sejumlah hakim, termasuk yurisdiksi dan proses peradilannya yang berjenjang.

Substansi hukum, menurut Friedman, *“is composed of substantive rules and rules about how institutions should behave”*,⁴⁴ yang artinya, terdiri dari peraturan hukum substantif dan peraturan hukum tentang bagaimanakah seharusnya lembaga-lembaga (yang diciptakan oleh peraturan hukum substantif) berperilaku. Selanjutnya, berdasarkan pendapat H.L.A. Hart, Friedman menguraikan tentang substansi hukum yang pendapatnya didasarkan atas pendapat Hart: ”substansi hukum merupakan kesatuan dari peraturan hukum primer (*primary rules*), yaitu norma-norma tentang perilaku, dan peraturan hukum sekunder (*secondary rules*), yaitu norma-norma tentang norma-norma perilaku, misalnya bagaimana menentukan validitas norma-norma tentang perilaku, bagaimana menegakkan (*enforce*) norma-norma tentang perilaku, dan lain sebagainya.

Peraturan hukum primer maupun peraturan hukum sekunder merupakan *output* dari sistem hukum, yang menggambarkan perilaku dari sistem hukum itu terlihat saling berkaitan, misalnya para penuntut (*litigants*) berperilaku berdasarkan substansi hukum yang menciptakan harapan bagi mereka untuk melakukan tindakan-tindakan (hukum)”.⁴⁵

Meski tidak dapat dikatakan sebuah teori *positivistic* yang sangat sistematis, namun pemikiran Hart tentang hukum sangat

⁴³*Ibid*, p. 14.

⁴⁴*Ibid*, p. 17.

⁴⁵*Ibid*, p. 33.

berpengaruh bagi perkembangan bagi *positivism* hukum modern. Inti pemikirannya terletak pada apa yang dijelaskan oleh Hart sebagai *primary rules* dan *secondary rules*. Bagi Hart penyatuan tentang apa yang disebutnya sebagai *primary rules* dan *secondary rules*, merupakan pusat dari sistem hukum. *Primary rules* lebih menekankan kepada kewajiban manusia untuk bertindak atau tidak bertindak. Hal ini akan ditemukan dalam seluruh bentuk dari hukum (*forms of law*).

Model yang kedua apa yang disebut oleh Hart dengan *secondary rules*, yang dapat disebut “aturan tentang aturan” (*rules about rules*) yang apabila dirinci meliputi, pertama; aturan yang menetapkan persisnya aturan mana yang dapat dianggap sah (*rules of recognition*). Kedua; bagaimana dan oleh siapa dapat diubah (*rules of change*) dan ketiga bagaimana dan oleh siapa dikuatkan/dipaksa/ditegakkan (*rules of adjudication*). Apabila ditelaah lebih jauh maka *rules of adjudication* lebih efisien, sedangkan *rules of change* bersifat sedikit kaku, sedangkan *rules of recognition* bersifat reduksionis.⁴⁶

Jadi, suatu (substansi) sistem hukum, menurut Friedman, yang pendapatnya didasarkan atas pendapat Hart merupakan kesatuan dari Sistem hukum yang dikonsepsikan oleh Hart, memerlukan adanya 2 (dua) kondisi minimum sebagai syarat bagi eksistensinya, yaitu: *pertama*, adanya dasar pengakuan yang didukung oleh peraturan hukum sekunder yang diterima sebagai “mengikat” oleh aparaturnya hukum yang memiliki tugas berdasarkan hukum.

Untuk menciptakan, mengubah, menafsirkan, menerapkan, menegakan, atau mengevaluasi peraturan hukum primer ini berarti bahwa aparaturnya hukum harus mengadopsi suatu pandangan internal terhadap peraturan hukum sekunder dan menjadikannya sebagai pedoman yang berguna bagi perilaku mereka sendiri dan orang-rang lainnya; *kedua*, tiap-tiap warga negara mematuhi peraturan hukum primer, meskipun mereka

⁴⁶Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Ibid*, h. 90-91.

memandangnya dari suatu sudut pandang internal. Kepatuhan itu, paling tidak, dikarenakan ketakutan akan hukuman.⁴⁷

Dua kondisi minimum sebagai syarat bagi eksistensi suatu sistem hukum, sebagaimana dijelaskan oleh Hart di atas, memiliki relevansi teoretis dengan komponen ketiga dari sistem hukum yang diuraikan oleh Friedman, yaitu kultur hukum. Friedman menjelaskan bahwa “kultur hukum adalah dukungan sosial yang secara konstan bekerja atas hukum, yang dapat mengabaikan, memperhatikan, memperbaiki, menentukan bagian-bagian hukum yang bekerja atau sebaliknya”.⁴⁸

Pengertian kultur hukum ini dijelaskan secara lebih mendalam oleh Friedman, sebagai berikut; kultur hukum adalah dukungan sosial yang pada setiap peristiwa dukungan sosial itu tidak bekerja secara langsung pada sistem hukum, tetapi tergantung pada kultur hukum, seperti kebiasaan, pandangan, cara berperilaku dan berfikir, yang menggerakkan dukungan masyarakat untuk mematuhi atau tidak mematuhi hukum dan dalam beberapa cara tertentu.⁴⁹

Sistem hukum mempunyai fungsi merespon kebutuhan masyarakat. Jadi dari sistem hukum adalah harapan masyarakat terhadap sistem hukum. Fungsi sistem hukum, menurut Friedman memiliki fungsi, sebagai berikut:

- a. *Sarana pemeliharaan status quo*, yaitu untuk mendistribusikan dan memelihara nilai-nilai yang masyarakat nilainya benar, yang ditanamkan dengan suatu pandangan kebenaran, yang secara umum merujuk kepada keadilan;
- b. *Sarana penyelesaian sengketa*, yang merupakan fungsi dasar hukum untuk menawarkan proses dan tempat di mana orang-orang dapat mengatasi konflik dan menyelesaikan sengketa mereka;
- c. *Sarana kontrol sosial*, yang memberikan pedoman bagi masyarakat apa yang boleh dan tidak boleh dikerjakan, yang didukung oleh suatu kekuasaan formal;

⁴⁷Hart H.L.A., *The Concept of Law*, London-Great Britain, *The English Language Book Society and Oxford University Press*, 1972, p. 49-60, 97-197.

⁴⁸*Ibid*, p. 15.

⁴⁹*Ibid*, p. 21.

- d. *Sarana penciptaan norma-norma*, yaitu norma-norma dalam sistem hukum itu sendiri, sebagai bahan dasar dari kontrol sosial. Lembaga-lembaga dalam sistem hukum memenuhi kebutuhan hukum masyarakat, dan mengembalikannya dalam bentuk peraturan-peraturan, prinsip-prinsip hukum, dan perintah-perintah kepada aparat hukum dan masyarakat secara umum;
- e. *Sarana perubahan masyarakat*, yang merupakan fungsi legislatif dan pengadilan menciptakan peraturan-peraturan hukum berdasarkan kekuasaan formal dalam pemerintahan negara modern.⁵⁰

Kultur hukum berperan penting dalam mengembangkan sistem hukum, karena ia berkaitan dengan persepsi, nilai-nilai, ide dan pengharapan masyarakat terhadap hukum, sehingga suatu sistem hukum tidak akan hidup tanpa kultur hukum.⁵¹ Secara substantif, Mochtar Kusumaatmadja berpandangan sama dengan Friedman tentang sistem hukum dan komponen-komponennya. Menurut Mochtar, “sistem hukum tersusun atas sejumlah subsistem sebagai komponennya yang saling berkaitan dan berinteraksi, yaitu: asas-asas dan kaedah-kaedah, kelembagaan hukum, dan proses-proses perwujudan kaedah-kaedah dalam kenyataan”.⁵² Hukum sebagai sistem merupakan proses komunikasi sebagaimana padangan Anthony Allots berikut ini;

Anthony Allots memandang bahwa hukum sebagai sistem merupakan proses komunikasi, oleh karena itu hukum menjadi subyek bagi persoalan yang sama dalam memindahkan dan menerima pesan, seperti sistem komunikasi yang lain. Ciri yang membedakan hukum adalah keberadaan sebagai fungsi yang otonom dan membedakan kelompok sosial atau masyarakat politis. Ini dihasilkan/dikenakan oleh mereka yang mempunyai kompetensi dan kekuasaan yang sah pada masyarakat

⁵⁰*Ibid*, p. 17-18

⁵¹Erman Radjagukguk, *Pembaharuan Hukum Memasuki PJPT Kedua dalam Era Globalisasi*, Jakarta, *Majalah Hukum dan Pembangunan*, 1993, h. 516

⁵²Mochtar Kusumaatmadja. *Pembinaan Hukum dalam Kerangka Pembangunan Nasional*, Bandung, *Binacipta*, 1986, h. 11

tersebut, sebagai pemilik kekuasaan yang sah. Suatu sistem hukum tidak hanya terdiri dari norma-norma tetapi juga lembaga-lembaga termasuk fasilitas dan proses.⁵³

Sependapat dengan Friedman dan Allots, Achmad Ali menyampaikan⁵⁴ juga bahwa; sistem hukum terdiri atas; (a). Struktur, yaitu keseluruhan institusi-institusi yang ada beserta aparatnya, mencakup antara lain kepolisian, kejaksaan dengan para jaksanya, pengadilan dengan para hakimnya, dan lain-lain, (b). Substansi, yaitu keseluruhan aturan hukum, norma hukum dan asas hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan, dan (c). Kultur hukum, yaitu opini-opini, kepercayaan-kepercayaan, keyakinan-keyakinan, kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.

Lebih lanjut Achmad Ali menambahkan “dua unsur lagi yaitu; (a). Profesionalisme, yang merupakan unsur kemampuan dan keterampilan secara person dari sosok-sosok penegak hukum, dan (b). Kepemimpinan, juga merupakan unsur kemampuan dan keterampilan secara person dari sosok-sosok penegak hukum, utamanya kalangan petinggi hukum”.

Menurut Achmad Ali, komunikasi hukum dan sosialisasi hukum adalah subelemen dari elemen kepemimpinan dalam suatu sistem hukum. Dengan kata lain, komunikasi hukum dan sosialisasi hukum merupakan faktor yang sangat esensial bagi efektivitas hukum. Secara umum dikatakan bahwa melalui komunikasi, seorang pemimpin atau penegak hukum, membangun “*trust*” dari masyarakatnya.⁵⁵

Sistem hukum ini, juga maka relevan untuk dikemukakan pandangan Roger Contterrell yang menjelaskan tentang “*unity and system in law*” sebagai berikut;

“bahwa unsur-unsur dalam sistem hukum merupakan suatu kesatuan (*unity*), yang di dalamnya; *pertama*, tidak boleh ada kontradiksi, baik secara vertikal maupun horizontal;

⁵³Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Ibid*, h. 96.

⁵⁴Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2009, h. 204

⁵⁵Achmad Ali, *Ibid*

kedua, terdapat uniformitas dalam arti unsur - unsur yang beragam dapat diterapkan dalam suatu yuridiksi tertentu yang diorganisasikan dalam suatu kesatuan secara keseluruhan; *ketiga*, terdapat pondasi moral dan kultural yang konsisten dari peraturan hukum yang mengabsahkan dan memberi makna moral dan otoritas sosial terhadap hukum”.⁵⁶

Kesatuan (hukum) sebagai persoalan praktik, mensyaratkan dua hal, yaitu: pertama, kesatuan (hukum) membutuhkan “hubungan internal” yang konsisten dan dapat diprediksi antara unsur-unsur dalam suatu sistem hukum (norma-norma, asas-asas, konsep-konsep, putusan-putusan, dan lain sebagainya); kedua, kesatuan (hukum) membutuhkan “hubungan eksternal” yang konsisten dan dapat diprediksi antara sistem dengan apa yang terletak di luar sistem, sehingga penentuan hukum dari nonhukum (misalnya norma-norma hukum dari norma-norma moral, putusan-putusan yudisial dari keputusan-keputusan politik) dapat menjadi sesuatu yang dapat dipercaya.⁵⁷

Hubungan internal antara berbagai unsur dalam suatu sistem hukum, dalam pemahaman Raz, didasarkan atas sistem nilai yang secara keseluruhan dipayungi oleh suatu norma dasar yang disebut *grandnorm* atau *basic norm*. Norma dasar itulah yang digunakan sebagai dasar dan sekaligus penuntun penegakan hukum. Sebagai sistem nilai, maka *grandnorm* itu merupakan sumber nilai dan juga sebagai pembatas dalam penerapan hukum.⁵⁸

Selanjutnya, hubungan eksternal antara sistem hukum dan apa yang terletak di luar sistem hukum, dalam pemahaman Raz disebabkan hukum merupakan bagian dari lingkungan sosialnya. Ini berarti bahwa hukum merupakan salah satu subsistem di antara subsistem sosial lainnya, seperti sosial, budaya, politik dan

⁵⁶Roger Contterrell, *Jurisprudence: a Crititical Introduction to Legal Philosophy*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1992, p. 9

⁵⁷*Ibid*, p. 7

⁵⁸Joseph Raz, *the Concept of Legal System, an Introduction to the Theory of the Legal System*, Oxford University Press, London, 1973, p. 16, dikutip dari Esmi Warasih, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang, 1995, h. 80

ekonomi. Hukum tidak dapat dilepaspisahkan dari masyarakat sebagai basis bekerjanya.⁵⁹

Hukum sebagai suatu sistem, menurut Wignyodipuro, merupakan satu kesatuan yang tidak menghendaki terjadinya konflik di dalamnya, dan jika terjadi akan segera diatasi. Oleh karena itu, tersedianya asas-asas yang melengkapi sistem hukum membuat sistem hukum itu bersifat luwes dan selalu menghendaki adanya keseimbangan tatanan dalam masyarakat (*restitutio in integrum*).⁶⁰

1.6.1.2. Teori Kewenangan Negara

Dalam perspektif hukum administrasi, mengenai sumber kewenangan menurut Philipus M. Hadjon dikemukakan melalui 2 (dua) cara utama yakni diperoleh secara atributif dan delegasi, sedangkan mandat dikemukakan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang pendapat ini sependapat dengan yang dikemukakan Henc Van Maarseveen, “kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah dalam melakukan tindakan nyata, mengadakan pengatauran ataupun pengeluaran keputusan tata usaha negara dapat dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh ”atribusi”, “delegasi” maupun “mandat”.⁶¹

Pengertian atribusi sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh Konstitusi (*groundwet*) atau pembentuk Undang-undang (*wetgever*) yang diberikan oleh suatu organ negara baik yang sudah ada maupun yang baru dibentuk baru.⁶² Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif, karenanya merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau

⁵⁹Ibid, h. 64.

⁶⁰Sutandyo Wignyodipuro, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung, 1974, h. 103.

⁶¹Azmi Fendri, *Pengaturan Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah Dalam Pemanfaatan Sumberdaya Mineral Dan Batu Bara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2016, h. 94

⁶²Azmi Fendri, *Ibid*, mengutip A Hamid S Attamini, *Peranan keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara, Suatu Studi Analisa Mengenai Kepusuan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV, Disertasi Universitas Indonesia*, Jakarta 1990

kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintah tertentu yang dibuat. Wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan, sehingga wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah dan kekuasaan untuk dipatuhi.⁶³

Philipus M. Hadjon, memakai istilah wewenang yang dapat dipertukarkan dengan istilah kewenangan. Kedua istilah itu sering disejajarkan dengan istilah *bevoegheit* dalam bahasa Belanda. Namun harus dibedakan bahwa konsep *bevoegheit* digunakan dalam konsep hukum publik maupun hukum privat, sedangkan konsep wewenang atau kewenangan hanya digunakan dalam konsep hukum publik.⁶⁴

Kata wewenang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki arti:⁶⁵

1. Hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan;
2. Kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain;
3. Fungsi yang boleh dilaksanakan.

Sedangkan “kewenangan” memiliki arti hak berwenang, atau hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintah tertentu yang dibuat. Wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan, sehingga wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah dan kekuasaan untuk dipatuhi.

⁶³Muhamad Jusuf, *Hukum Kejaksaan*, Surabaya, Laksbang Justitia, 2014, h. 24

⁶⁴Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah*, Malang, Setara Press, 2012, h. 74

⁶⁵Muhamad Jusuf, *Op.cit.*, h. 102

SF Marbun, dalam Nomensen Sinamo mendefinisikan wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.⁶⁶

Menurut Ardiansyah bahwa fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat.⁶⁷

Kewenangan pemerintah dalam pembuatan peraturan dan perundang-undangan menurut Bakri, bahwa, komponen yang pertama dari substansi sistem hukum Indonesia adalah, hukum yang dibuat oleh lembaga negara yang berwenang. Hukum ini dinamakan dengan peraturan perundang-undangan atau hukum tertulis, yang mempunyai karakter/ciri/sifat sebagai berikut;

1. Dibuat oleh lembaga negara yang berwenang;
2. Bersifat *top down* artinya, peraturan perundang-undangan itu dibuat oleh lembaga Negara (*top/atasan*) dan diberlakukan kepada rakyat (*down/bawahan*). Oleh karena itu, ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tidak sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, lebih-lebih peraturan perundang-undangan yang tidak aspiratif (tidak menyerap aspirasi rakyat);
3. Berlaku secara umum, artinya peraturan perundang-undangan itu berlaku bagi setiap orang;
4. Bersifat statis, artinya selama peraturan perundang-undangan itu tidak diubah oleh yang membuatnya selama itu pula peraturan perundang-undangan itu tidak akan berubah (tetap isinya).⁶⁸

Secara struktur banyak penulis yang membagi pemisahan atas timbulnya kewenangan. Indroharto, mengemukakan tiga

⁶⁶Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Jala Permata Aksara, 2016, h. 97

⁶⁷<https://customslawyer.wordpress.com/2014/09/18/fokus-kajian-teori-kewenangan> diakses pada tanggal 20 Pebruari 2018

⁶⁸Bakri, *Pengantar Hukum Indonesia, Sistem Hukum Indonesia Pada Era Reformasi*, Malang, Universitas Brawijaya Press, 2016, h. 32

macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Menurut beliau kewenangan terbagi atas: Atribusi, Delegasi dan Mandat.

Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal” yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administrative sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.

Berdasarkan sumbernya wewenang dibedakan menjadi dua yaitu wewenang personal dan wewenang ofisial.

- a. Wewenang personal, bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai atau normal, dan kesanggupan untuk memimpin.
- b. Wewenang ofisial, merupakan wewenang resmi yang diterima dari wewenang yang berada di atasnya. Menurut Philipus M. Hadjon dikutip dari Muhamad Jusuf memiliki perbedaan sebagai berikut:

Tabel 1.3
Perbedaan Mandat dan Delegasi

| Perbedaan | Mandat | Delegasi |
|-----------------------------|--|--|
| Prosedur pemberian wewenang | Atasan kepada bawahan, hal biasa kecuali dilarang oleh Undang-undang | Dari organ pemerintah kepada organ lain dengan peraturan perundang-undangan Delegasi tidak diberikan kepada bawahan |
| Tanggungjawab | Tetap pada pemberi mandat | Tanggungjawab dialihkan |
| Wewenang pemberi mandat | Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang tersebut | Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan sendiri wewenang tersebut, kecuali ada pencabutan |

Sumber: Muhamad Jusuf, Hukum Kejaksaan, Surabaya, 2014.

Kewenangan diperoleh oleh seseorang melalui 2 (dua) cara yaitu dengan atribusi atau dengan pelimpahan wewenang.

a. Atribusi

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atribusi ini ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atribusi ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi (UUD) atau peraturan perundang-undangan.

Hamid S. Attamimi, dikutip dari Azmi Fendri⁶⁹ dengan mengacu kepada kepustakaan Belanda memberikan pengertian atribusi sebagai suatu penciptaan kewenangan (baru) oleh konstitusi (*grondwet*) atau oleh pembentuk Undang-Undang (*wetgever*), yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Hal ini sejalan dengan Indoharto yang mengemukakan “pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan”.

b. Pelimpahan wewenang

Pelimpahan wewenang adalah penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain secara atribusi, wewenang juga dapat diperoleh melalui proses pelimpahan yang disebut; a). delegasi; pendelegasian diberikan biasanya antara organ pemerintah satu dengan organ pemerintah lain, dan biasanya pihak pemberi wewenang memiliki kedudukan lebih tinggi dari pihak yang diberikan wewenang. b). mandat; umumnya mandat diberikan dalam hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan.

⁶⁹Azmi Fendri, *Pengaturan Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah Dalam Pemanfaatan Sumberdaya Mineral dan Batubara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2016, h. 94

Pelimpahan wewenang yang dapat dilimpahkan kepada pejabat bawahannya adalah wewenang penandatanganan.

Bentuk pelimpahan penandatanganan adalah pelimpahan wewenang dengan menggunakan istilah atas nama (a.n) merupakan jenis pelimpahan wewenang secara mandat, atas nama digunakan jika yang menandatangani surat telah diberi wewenang oleh pejabat yang bertanggung jawab berdasarkan bidang tugas, wewenang dan tanggung jawab pejabat yang bersangkutan. Pejabat yang bertanggung jawab melimpahkan wewenang kepada pejabat di bawahnya, paling banyak hanya 2 (dua) rentang jabatan struktural di bawahnya. Persyaratan pelimpahan wewenang ini adalah:

- 1) Pelimpahan wewenang harus dituangkan dalam bentuk tertulis yaitu dalam bentuk Instruksi Dinas atau Surat Kuasa;
- 2) Materi yang dilimpahkan harus merupakan tugas dan tanggung jawab pejabat yang melimpahkan;
- 3) Pada dasarnya wewenang penandatanganan meliputi surat-surat untuk kepentingan ke luar maupun di dalam lingkungan lembaga Negara tersebut;
- 4) Penggunaan wewenang hanya sebatas kewenangan yang dilimpahkan kepadanya dan materi kewenangan tersebut harus dipertanggungjawabkan oleh yang dilimpahkan kepada yang melimpahkan;
- 5) Tanggung jawab sebagai akibat penandatanganan surat berada pada pejabat yang di atasnamakan.

B. Pelimpahan wewenang dengan menggunakan istilah untuk beliau (u.b)

Merupakan jenis pelimpahan wewenang secara delegasi, untuk beliau digunakan jika yang diberikan kuasa memberi kuasa lagi kepada pejabat satu tingkat di bawahnya, sehingga untuk beliau (u.b) digunakan setelah atas nama (a.n). Pelimpahan wewenang ini mengikuti urutan sampai 2 (dua) tingkat struktural di bawahnya, dan pelimpahan ini bersifat fungsional. Persyaratan yang harus dipenuhi :

- 1) materi yang ditangani merupakan tugas dan tanggung jawab pejabat yang melimpahkan;
- 2) dapat digunakan oleh pejabat yang ditunjuk sebagai pemangku jabatan sementara atau yang mewakili;

- 3) pada dasarnya wewenang penandatanganan meliputi surat-surat untuk kepentingan internal dalam lingkungan lembaga Negara yang melampaui batas lingkup jabatan pejabat yang menandatangani surat;
 - 4) tanggung jawab berada pada pejabat yang dilimpahkan wewenang.
- C. Pelimpahan wewenang dengan menggunakan istilah atas perintah beliau (apb.) dan atas perintah (ap.).

Merupakan pelimpahan wewenang secara mandat, dimana pejabat yang seharusnya menandatangani memberi perintah kepada pejabat di bawahnya untuk menandatangani sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya. Persyaratan pelimpahan wewenang ini yang membedakannya dengan kedua jenis pelimpahan wewenang lainnya, yaitu hanya dapat dilakukan jika dalam keadaan mendesak dan tidak menyangkut materi yang bersifat kebijakan.

Baik wewenang yang diperoleh berdasarkan atribusi maupun berdasarkan pelimpahan sama-sama harus terlebih dahulu dipastikan bahwa yang melimpahkan benar memiliki wewenang tersebut dan wewenang itu benar ada berdasarkan konstitusi (UUD) atau peraturan perundang-undangan.

Sumber cara memperoleh wewenang, dikemukakan bahwa setiap tindakan pemerintah disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah, dan diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi dan mandat.⁷⁰ Kewenangan pemerintah daerah dalam membuat surat keputusan dan kebijakan didaerahnya diperoleh melalui desentralisasi. Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yang berarti *de* = lepas dan *centrum* = pusat, dengan demikian berarti melepaskan dari pusat. Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi ialah pelimpahan kekuasaan Pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri.⁷¹

Menurut Rondelli dan Cheema, “desentralisasi adalah *the transfer of planning, decision making, or administrative authority the central governmental to is fielt organization local*

⁷⁰*Ibid* h. 14

⁷¹Azmi Fendri. *Ibid*, h. 104

administrative, unites, semi autonomous and prastatal organization”. Artinya desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan atau kewenangan dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi tingkat bawah, kesatuan-kesatuan administrasi daerah semi otonomi dan organisasi. Secara umum desentralisasi dibagi menjadi dua, yakni desentralisasi teritorial atau kewilayahan dan desentralisasi fungsional. Senada dengan hal tersebut, Irawan Soejito membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi teritorial atau kewilayahan, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi administrative.⁷²

1.6.1.3. Teori Sistem Peradilan Pidana

Sistem Peradilan Pidana terdiri dari dua suku kata yang membentuknya yaitu, kata “sistem” dan kata “peradilan pidana”. Sistem berasal dari kata *sistema* dalam bahasa Yunani, secara umum sistem dapat didefinisikan sebagai suatu jaringan kerja yang terdiri dari bagian-bagian yang saling berkaitan satu dengan yang lainnya dan kesemuanya beroperasi untuk mencapai suatu tujuan.⁷³

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia sistem dapat diartikan sebagai seperangkat sistem yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk totalitas, susunan, teori, asas dan metode.⁷⁴

Sistem hukum secara garis besar dibagi menjadi dua yaitu sistem hukum Anglo Saxon dan sistem hukum Eropa Kontinental. Kedua sistem hukum tersebut memiliki perbedaan yang mendasar pada pembangunan sistem peradilan pidananya. Hal ini diakibatkan oleh perbedaan falsafah dan politik hukum yang melatarbelakanginya.⁷⁵

Lebih jauh menurut Soedjono Dirjosisworo berpendapat bahwa, Meskipun kedua sistem hukum tersebut dibangun dalam

⁷²*Ibid*

⁷³Edi Setiadi dan Kristian, *Sistem Peradilan Terpadu dan sistem Penegakan Hukum di Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2017, h. 9

⁷⁴Anton M. Mulijono,dkk, *kamus Besar bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1998, h. 343

⁷⁵Soedjono Dirjosisworo, *Filsafat Peradilan Pidana dan Peradilan Hukum*, Amirco, Bandung, 1987, h. 22

semangat liberalisme, namun pendekatan yang diambil dari kedua sistem ini sangatlah berbeda. Sistem hukum Anglo Saxon memperhatikan semangat individualisme dan desentralisasi dengan mengutamakan keadilan dan semangat perlindungan terhadap hak-hak individu yang sangat tinggi. Sedangkan sistem hukum Eropa Kontinental berdasarkan pada prinsip keseragaman, organisasi birokratik sentralistik serta menekankan pada pengembangan secara hati-hati sistem hukum acara yang memadai untuk dapat memastikan fakta-fakta agar dapat dicapai suatu keputusan yang adil dalam suatu perkara.⁷⁶

Sistem peradilan pidana Anglo Saxon dan Eropa Kontinental memunculkan metode penemuan fakta yang pada dasarnya berbeda, yaitu metode akuisitor pada sistem peradilan pidana Eropa Kontinental. Selanjutnya terdapat pula beberapa teori tentang sistem peradilan pidana (*criminal justice sytem*) diantaranya ada yang menggunakan pendekatan dikotomi dan tikotomi.⁷⁷ Pendekatan dikotomi umumnya digunakan para teoritis hukum pidana di Amerika Serikat, misalnya Herbert L. Packer menggunakan pendekatan normatif yang berorientasi pada nilai-nilai praktis dan melaksanakan mekanisme atau proses peradilan pidana.⁷⁸

Sistem peradilan pidana pertamakali diperkenalkan oleh pakar hukum dan para ahli dalam *criminal justice science* di Amerika Serikat sejalan dengan ketidakpuasan terhadap mekanisme kerja aparaturnya penegak hukum dan institusi penegak hukum. Ketidakpuasan ini terbukti dengan meningkatnya kriminalitas di Amerika Serikat pada tahun 1960.⁷⁹

Pendekatan pertama yaitu pendekatan dikotomi, Herbert L. Packer membedakan pendekatan normatif sistem peradilan pidana menjadi dua model yaitu *crime control model* dan *duo proses model*.⁸⁰

⁷⁶*Ibid*, h. 37-38

⁷⁷Romli Atmasasmita, *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*, C.V Mandar Maju, Bandung, 1995, h. 137

⁷⁸*Ibid*

⁷⁹Edi Setiadi dan Kristian, *Ibid*, h. 17

⁸⁰Herbert L. Packer, *The Limits of The Criminal Sution*, Stanford University Perss, California, 1998, p. 149-154

1. Model Pengendalian Kejahatan (*crime control model*)

Crime control model menurut Herbert L. Packer merupakan model sistem peradilan pidana yang bersifat represif dalam menanggulangi perilaku jahat. Penanggulangan kejahatan dengan model ini cenderung menggunakan penghukuman yang tinggi dan bersifat *penalty* melalui *screening* yang telah dilakukan oleh polisi, jaksa, sebagai indikator untuk menentukan atau melakukan penilaian terhadap seorang tersangka atau terdakwa bersalah atau tidak dalam proses peradilan.⁸¹

Konsep ini berlandaskan pada "*the preposition that the repression of criminal conduct is by far the most important function to be performed by criminal process*". Perilaku kriminal harus berada pada kontrol yang ketat supaya ketertiban umum terlindungi. Proses peradilan pidana harus menghasilkan angka yang tinggi untuk penangkapan dan pemidanaan oleh karena itu harus mengutamakan kecepatan dan hasil akhir. Titik perhatian dari model ini adalah perlindungan yang efektif terhadap masyarakat dari pelanggaran hukum dan ketertiban.⁸²

Crime control model menyatakan bahwa pemberantasan atau penanggulangan kejahatan merupakan fungsi terpenting dan harus diwujudkan dari suatu proses peradilan pidana, sehingga perhatian utama model ini harus ditujukan pada efisiensi proses peradilan pidana. Penekanan pada model ini adalah efektifitas, yaitu kecepatan dan kepastian. Pembuktian kesalahan seseorang tersangka atau terdakwa sudah diperoleh pada tingkat pemeriksaan di kepolisian. *Persumption of quilty* (asas praduga bersalah) digunakan untuk mempercepat pemrosesan tersangka dan terdakwa kesidang pengadilan.⁸³

Dalam *crime control model* terdapat anggapan bahwa penanggulangan kejahatan merupakan hal yang paling

⁸¹M. Syukuri Akub dan Baharuddin Baharu, *Wawasan Due Proses of Law dalam Sistem Peradilan Pidana*, Rangkang Education, 2012, h. 65

⁸²Nyoman Srikat Jaya, *Sistem Peradilan Pidana (criminal justice sytem)*, Buku Pegangan Kuliah Sistem Peradilan Pidana Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2006, h. 18-19

⁸³Romli Atasasmita, *Op.cit*, h. 138

didambakan masyarakat oleh karena itu memerlukan represi terhadap perilaku kriminal. Menurut anggapan ini gagalnya mengatasi kejahatan dapat meruntuhkan tertib masyarakat (*publik order*) dan menjurus pada hilangnya kemerdekaan sosial (*social freedom*). Dengan anggapan demikian *crime control model* menganggap bahwa proses peradilan pidana atas pelaku-pelaku kejahatan merupakan upaya yang dapat ditempuh untuk mewujudkan tertib masyarakat (*public order*) dan kemerdekaan sosial (*social freedom*).⁸⁴

Dalam melaksanakan dan mengaplikasikan *crime control model* harus ada efisiensi dan efektifitas dalam proses peradilan atas pelaku-pelaku kejahatan. Untuk itu kemampuan aparat penegak hukum untuk melakukan penangkapan, penahanan, penjatuhan hukuman kepada pelaku kejahatan dipakai sebagai ukuran keberhasilan dari sistem ini. Aparat penegak hukum harus dibei kepercayaan yang besar sesuai dengan profesionalisme.⁸⁵

Profesionalisme merupakan tuntutan utama bagi aparat penegak hukum dalam tahap pendahuluan untuk menghindari kemungkinan dilakukannya kesalahan selama mereka bertindak dalam proses peradilan pidana. Menurut Scolnick sebagaimana dikutip Roeslan Saleh, seorang polisi dipandang sebagai seorang pematung atau pemahat (*craftsman*) dibanding seorang *legal actor*, sehingga meskipun dalam melaksanakan tugasnya dapat terjadi suatu kesalahan, namun hal itu jarang sekali, seorang pematung profesional tidak pernah melakukan kesalahan dalam melaksanakan pekerjaannya.⁸⁶

2. Model Perlindungan (*due process model*)

Due process model menggambarkan suatu versi yang diidealkan tentang bagaimana sistem harus bekerja sesuai dengan gagasan-gagasan atau sifat yang ada dalam aturan hukum. Hal ini meliputi prinsip-prinsip tentang hak-hak

⁸⁴Edi Setiadi dan Kristian, *Sistem Peradilan Terpadu Dan Sistem Penegakan Hukum di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2017, h.74 mengutip M syukuri Akub dan Baharudin Baharu, *Op.cit*, h. 73-74

⁸⁵*Ibid*

⁸⁶*Ibid*, h. 75

terdakwa, asas praduga tidak bersalah, hak terdakwa untuk diadili secara adil, persamaan di depan hukum dan peradilan.

Model ini menekankan seluruh temuan-temuan fakta dari suatu kasus yang sedang diselesaikan harus diperoleh melalui prosedur formal yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang dalam model ini setiap prosedur adalah penting dan tidak boleh diabaikan. Setiap prosedur harus dilakukan melalui tahapan pemeriksaan yang ketat mulai dari penyelidikan, penyidikan, penangkapan, penahanan, penyitaan dan peradilan. Dengan cara ini diharapkan seorang tersangka yang nyata-nyata tidak bersalah dapat memperoleh kebebasan dari tuduhan melakukan kejahatan. *Presumption of innocence* (asas praduga tak bersalah) merupakan tulang punggung dari model ini.⁸⁷

Due Process Model juga memegang teguh doktrin legal audit yaitu seseorang dianggap bersalah apabila penetapan kesalahannya dilakukan sesuai dengan prosedur yang berlaku dan dilakukan oleh mereka yang memiliki kewenangan atau tugas itu. Sebaliknya seseorang tidak dapat dianggap bersalah sekalipun kenyataan akan memberatkan jika perlindungan hukum yang diberikan Undang-Undang kepada orang yang bersangkutan tidak dilakukan dengan baik atau tidak dilakukan sesuai prosedur yang berlaku. Konsep sangat menjunjung tinggi supremasi hukum, dalam perkara pidana tidak seorangpun berada dan menempatkan diri diatas hukum.⁸⁸

Pendekatan yang digunakan di Amerika Serikat dalam penegakan hukum adalah hukum dan ketertiban (*law and order approach*) yang dikenal dengan *law enforcement*. Istilah *law enforcement* menunjukkan bahwa aspek hukum dalam penanggulangan kejahatan dikedepankan dengan kepolisian sebagai pendukung utama keberhasilan penanggulangan kejahatan sangat terikat pada efektivitas dan efisiensi kerja organisasi kepolisian dalam penyidikan. Penyidik menurut Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau Pejabat Pegawai Negeri Sipil

⁸⁷Romli Atmasasmita, *Op.cit*, h. 20

⁸⁸Edi Setiadi dan Kristian, *Op.cit*, h. 79

(PPNS) tertentu yang diberi kewenangan khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.⁸⁹

Penyidik mempunyai sejumlah kewenangan yaitu (1) meminta laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana, (2) melakukan tindakan pertama ditempat kejadian, menyuruh berhenti tersangka, dan memeriksa tanda pengenal dirinya, (3) melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan, (4) melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat mengambil sidik jari dan memotret seseorang, memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi, mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara, mengadakan penghentian penyidikan dan mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab⁹⁰ agar dapat dilanjutkan ke tingkat penyelidikan kejaksaan, pengadilan sampai dengan penjatuan sanksi dalam Sistem Peradilan Pidana.

Sistem Peradilan Pidana atau "*criminal justice system*" merupakan istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan menggunakan dasar pendekatan sistem.⁹¹

Menurut *Black Law Dictionary*, mengartikan *criminal justice system* sebagai "*the network of court and tribunals which deal with criminal law and its enforcement*" yang artinya *criminal justice system* adalah hubungan antara pengadilan dan putusan yang terkait dengan penegakan hukum pidana sebagaimana pendapat menurut Marjono Reksodipuro, tentang sistem peradilan pidana sebagai berikut, "sistem peradilan pidana merupakan sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan, sedangkan menurut Satjipto Raharjo, "Sistem peradilan pidana lazim dibicarakan sebagai lembaga hukum sendiri, disini kita memberikan perhatian terhadap asas, doktrin,

⁸⁹Dahlan Sinaga, *Penegakan Hukum dengan Pendekatan Diversi*, Nusa Media, Yogyakarta, 2017, h. 134

⁹⁰Dahlan Sinaga, *Ibid*

⁹¹Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Cetakan ke-2, 2011, h. 2

dan perundang-undangan yang mengatur sistem peradilan pidana tersebut”.⁹²

Pelaksanaan sistem peradilan pidana (sebagai alat penanggulangan kejahatan) dilakukan dengan cara mengajukan para pelaku kejahatan ke pengadilan sehingga menimbulkan efek jera kepada para pelaku kejahatan dan membuat para calon pelaku berfikir dua kali sebelum melakukan kejahatan.⁹³

Menurut Remington dan Ohlin, bahwa; "*criminal justice system*" diartikan sebagai pemakaian pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana, dan peradilan pidana sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktik administrasi dan sikap atau tingkah laku sosial. Pengertian sistem itu sendiri mengandung implikasi suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dan dengan cara efisien untuk memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya.⁹⁴

Hagan membedakan pengertian antara *criminal justice process* dan *criminal justice system*. *Criminal justice process* adalah “setiap tahap dari suatu putusan yang menghadapkan seorang tersangka ke dalam proses membawanya kepada penentuan pidana baginya. Sedangkan *criminal justice system* adalah interkoneksi antara keputusan dari setiap instansi yang terlibat dalam proses peradilan pidana”.⁹⁵

Menurut Mardjono Reksodipoetro, sistem dalam penanggulangan kejahatan dinyatakan sebagai berikut, “Sistem Peradilan Pidana *Criminal Justice System* merupakan sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi kejahatan”.⁹⁶ Lebih lanjut, Mardjono Reksodipuro memberi batasan bahwa

⁹²Edi Setiadi dan Kristian, *Ibid*, h. 18

⁹³Muladi Kapita, *Selecta Sistem Peradilan Pidana*, BP.UNDIP, Semarang, 1995. h. 3

⁹⁴Hibnu Nugroho, *Integralisasi Penyidikan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Jakarta, Media Prima Aksara, 2012, h. 28

⁹⁵Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan pidana Kontemporer*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Cetakan ke-2, 2011, h. 2

⁹⁶Mardjono Reksodipoetro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan*, Lembaga Kriminologi, UI, Jakarta, h. 35

yang dimaksud dengan Sistem Peradilan Pidana adalah “sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembaga-lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan pemasyarakatan terpidana”.

Tujuan dari Sistem Peradilan Pidana adalah: (a) mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan; (b) menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi, sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana; dan (c) mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.⁹⁷

Pada hakikatnya bahwa Sistem Peradilan Pidana (*criminal justice system*) proses penegakan hukum pidana. Sistem peradilan pidana adalah suatu sistem yang bertujuan untuk menanggulangi kejahatan, salah satu masyarakat untuk mengendalikan terjadinya kejahatan, salah satu usaha masyarakat untuk mengendalikan terjadinya kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi yang dapat diterima.⁹⁸

Sistem peradilan pidana dapat diartikan sebagai suatu proses dimana seseorang tersangka yang melakukan tindak pidana diperiksa, dituntut, diadili dan selanjutnya dijatuhi hukuman, setiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem dalam penegakan hukum pidana yang meliputi: (a) peraturan pidana dan sanksinya; (b) prosedur hukumnya; dan (c) mekanisme pelaksanaan pidana dan usaha serta keinginan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak terlepas dari usaha penanggulangan kejahatan itu sendiri.

Penanggulangan tindak pidana dalam Sistem Peradilan Pidana dilakukan dengan beberapa pendekatan yaitu: pendekatan normatif, administratif dan sosial. Pendekatan normatif, memandang keempat aparat penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan) sebagai institusi pelaksana peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga keempat aparat tersebut merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem penegakan hukum.⁹⁹

⁹⁷*Ibid.* h. 2-3

⁹⁸Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan pidana Kontemporer*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Cetakan ke-2, 2011, h. 3

⁹⁹*Ibid*

Pendekatan administratif adalah memandang keempat aparaturnya sebagai suatu organisasi manajemen yang memiliki mekanisme kerja, baik hubungan yang bersifat horizontal maupun yang bersifat vertikal sesuai dengan struktur organisasi yang berlaku dalam organisasi tersebut. Pendekatan sosial merupakan pendekatan yang digunakan dalam memandang keempat aparaturnya sebagai bagian tak terpisahkan dari suatu sistem sosial, sehingga masyarakat secara keseluruhan ikut bertanggungjawab atas keberhasilan dari keempat aparaturnya tersebut dalam menjalankan tugasnya dan sistem yang digunakan adalah Sistem Sosial.¹⁰⁰

Pengertian sistem peradilan pidana dengan proses pidana. Sistem adalah suatu rangkaian antara unsur atau faktor yang saling terkait satu dengan lainnya sehingga menciptakan suatu mekanisme sedemikian rupa sehingga sampai tujuan dari sistem tersebut. Sedangkan proses peradilan pidana yakni suatu proses sejak seseorang di duga telah melakukan tindak pidana, sampai orang tersebut dibebaskan kembali setelah melaksanakan pidana yang telah dijatuhkan padanya.

Pendapat tersebut didasari pada argumentasi yang rasional, akan tetapi sesungguhnya baik proses peradilan pidana maupun sistem peradilan pidana mengandung pengertian yang ruang lingkupnya berkaitan dengan mekanisme peradilan pidana dan proses peradilan pidana hanya merupakan bagian dari kerja sistem keseluruhan. Proses peradilan pidana ditentukan oleh bekerjanya sistem peradilan pidana. Tidak berfungsinya salah satu sub sistem akan mengganggu bekerjanya sub sistem yang lain, yang pada akhirnya menghambat bekerja proses peradilan pidana. Sistem peradilan pidana dibentuk dalam rangka penegakan hukum, salah satunya melalui cara penerapan kebijakan kriminal atau kebijakan hukum pidana yang diimplementasikan lewat proses peradilan pidana.

Tujuan dari Sistem Peradilan Pidana tersebut ada 4 (empat) komponen dalam Sistem Peradilan Pidana (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan) yang diharapkan dapat

¹⁰⁰Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan penerbit UNDIP, Bandung, 1995, h. 1-2

bekerja sama dan dapat membentuk suatu "*integrated criminal justice system*" (Sistem Peradilan Pidana Terpadu)¹⁰¹ sebab jika keterpaduan dalam bekerjanya sistem tidak dilakukan, maka diperkirakan terdapat tiga kerugian sebagai berikut:

- (1) Kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka bersama;
- (2) Kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok masing-masing instansi (sebagai sub-sistem dari sistem peradilan pidana); dan
- (3) Karena tanggungjawab masing-masing instansi sering kurang jelas terbagi, maka setiap instansi tidak terlalu memerhatikan efektifitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana.¹⁰²

Hal ini juga ditegaskan Muladi tentang makna "*integrated criminal justice system*" adalah sinkronisasi atau keserempakan dan keselarasan, yang dapat dibedakan dalam tiga hal, yaitu:

- 1) Sinkronisasi struktural (*structural synchronization*) adalah keserempakan dan keselarasan dalam rangka hubungan antar lembaga penegak hukum;
- 2) Sinkronisasi substansi (*substansial synchronization*) adalah keserempakan dan keselarasan yang bersifat vertikal dan horizontal dalam kaitannya dengan hukum positif;
- 3) Sinkronisasi kultural (*cultural synchronization*) adalah keserempakan dan keselarasan dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana.

Menurut *Chamelin*, Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*) adalah sebagai suatu sistem dan masyarakat dalam proses menentukan konsep sistem merupakan aparatur peradilan pidana yang diikat bersama dalam hubungan antara subsistem polisi, Kejaksaan, pengadilan dan penjara¹⁰³ yang dijelaskan lebih lanjut Muladi, sebagai berikut "Sistem peradilan pidana *criminal justice system* merupakan jaringan (*network*) peradilan yang menggunakan hukum pidana materiil, hukum

¹⁰¹*Ibid*, h. 3

¹⁰²*Ibid*. h. 6

¹⁰³Abdussalam dan Adri Desasfuryanto, *Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta, PTIK, 2012, h. 6

pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana, Kelembagaan ini harus dilihat dalam konteks sosial. Sifat yang terlalu berlebihan jika dilandasi hanya untuk kepentingan kepastian hukum saja akan membawa bencana berupa ketidakadilan”.¹⁰⁴

Hal ini menggambarkan tujuan sistem peradilan pidana yang ada secara universal, sehingga cakupan tugas sistem peradilan pidana itu memang dapat dikatakan luas, yaitu:

1. Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan;
2. Menyelesaikan kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat menjadi puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan pelaku kejahatan telah dipidana; dan
3. Berusaha agar mereka yang pernah melakukan kejahatan itu tidak mengulangi perbuatannya lagi.¹⁰⁵

Sebagai suatu sistem, Sistem Peradilan Pidana mempunyai komponen-komponen penyelenggara sebagai sub sistem, antara lain kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan yang kesemuanya akan saling terkait dan diharapkan adanya suatu kerja sama yang terintegrasi. Jika terdapat kelemahan pada salah satu sistem kerja komponennya, akan mempengaruhi komponen lainnya dalam sistem yang terintegrasi itu.¹⁰⁶

Sistem Peradilan Pidana dapat dilihat dari berbagai perspektif, antara lain polisi, jaksa, hakim, tersangka/terdakwa, dan korban kejahatan. Di antara perspektif tersebut, perspektif korban kejahatan akan membawa kecerahan sekaligus sebagai penyempurna dari perspektif lainnya yang dijadikan acuan dalam

¹⁰⁴Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Pidana, FH UNDIP, Semarang, 1990, h. 20.

¹⁰⁵Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Edisi Pertama, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1994, h. 85. Menurut Mardjono Reksodiputro, sistem peradilan pidana ini dianggap berhasil apabila sebagian besar dari laporan maupun keluhan masyarakat yang menjadi korban kejahatan dapat “diselesaikan”, dengan diajukan pelaku kejahatan ke sidang pengadilan dan diputuskan bersalah serta mendapat pidana.

¹⁰⁶Mien Rukmini, *Perlindungan HAM Melalui Asas Praduga Tidak Bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan dalam Hukum Pada Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Alumni, Bandung, 2003, h. 77

penyelenggaraan peradilan pidana sekarang ini. Sistem peradilan harus melindungi semua orang dan keadilan (substansial) ditujukan kepada orang yang terlanggar haknya dan orang yang disangka melanggar hukum pidana harus diberlakukan adil (*fair trial*) atau keadilan prosedural.¹⁰⁷

Berdasarkan uraian tersebut secara filosofis dapat dipahami bahwa sistem peradilan pidana merupakan suatu proses bekerjanya beberapa lembaga penegak hukum. Mekanisme peradilan pidana tersebut meliputi aktifitas yang bertahap dimulai dari penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadilan dan pelaksanaan putusan hakim yang dilakukan oleh lembaga pemasyarakatan.

Sistem peradilan pidana *Criminal Justice System* merupakan suatu bentuk yang unik dan berbeda dengan sistem sosial lainnya. Keunikan yang terdapat dalam sistem peradilan pidana tersebut terletak pada keberadaan peradilan pidana untuk menciptakan segala sesuatu yang bersifat *unwelfare* (dapat berupa perampasan kemerdekaan, stigmatisasi, perampasan harta benda atau menghilangkan nyawa manusia) dalam skala yang besar guna mencapai tujuan yang sifatnya *welfare* (rehabilitasi pelaku, pengendalian dan penekanan tindak pidana).

Sistem peradilan pidana selama ini lebih mementingkan perlindungan kepentingan pembuat kejahatan (*offender centere*), hal ini dilatar belakangi oleh pandangan bahwa sistem peradilan pidana diselenggarakan untuk mengadili tersangka dan bukan untuk melayani kepentingan korban kejahatan.¹⁰⁸

Menurut Mardjono Reksodipoetro, adalah sistem dalam penanggulangan kejahatan yang dinyatakan sebagai berikut, "Sistem peradilan pidana *Criminal Justice System* merupakan sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi kejahatan".¹⁰⁹ Sedangkan menurut Muladi, "Sistem peradilan pidana *criminal justice system* merupakan jaringan (*network*)

¹⁰⁷Ibid, h. 9

¹⁰⁸*Op.cit.* h. 10

¹⁰⁹Mardjono Reksodipoetro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan*, Lembaga Kriminologi, UI, Jakarta, h. 35

peradilan yang menggunakan hukum pidana materiil, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana”.¹¹⁰

Hal ini menggambarkan tujuan sistem peradilan pidana yang ada secara universal, sehingga cakupan tugas sistem peradilan pidana itu memang dapat dikatakan luas, yaitu:

1. mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan;
2. menyelesaikan kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat menjadi puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan pelaku kejahatan telah dipidana; dan
3. berusaha agar mereka yang pernah melakukan kejahatan itu tidak mengulangi perbuatannya lagi.¹¹¹

Sebagai suatu sistem, sistem peradilan pidana mempunyai komponen-komponen penyelenggara sebagai sub sistem, antara lain kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan yang kesemuanya akan saling terkait dan diharapkan adanya suatu kerja sama yang terintegrasi. Jika terdapat kelemahan ada salah satu sistem kerja komponennya, akan mempengaruhi komponen lainnya dalam sistem yang terintegrasi itu.¹¹²

Sistem peradilan pidana dapat dilihat dari berbagai perspektif, antara lain polisi, jaksa, hakim, tersangka/terdakwa, dan korban kejahatan. Di antara perspektif tersebut, perspektif korban kejahatan akan membawa kecerahan sekaligus sebagai penyempurna dari perspektif lainnya yang dijadikan acuan dalam penyelenggaraan peradilan pidana sekarang ini. Sistem peradilan harus melindungi semua orang dan keadilan (substansial)

¹¹⁰Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Pidana, FH UNDIP, Semarang, 1990, h. 20

¹¹¹Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Edisi Pertama, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1994, h. 85 Menurut Mardjono Reksodiputro, sistem peradilan pidana ini dianggap berhasil apabila sebagian besar dari laporan maupun keluhan masyarakat yang menjadi korban kejahatan dapat “diselesaikan”, dengan diajukan pelaku kejahatan ke sidang pengadilan dan diputuskan bersalah serta mendapat pidana.

¹¹²Mien Rukmini, *Perlindungan HAM Melalui Asas Praduga Tidak Bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan dalam Hukum Pada Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Alumni, Bandung, 2003, h. 77

ditujukan kepada orang yang melanggar haknya dan orang yang disangka melanggar hukum pidana harus diberlakukan adil (*fair trial*) atau keadilan prosedural.¹¹³

1.6.2. Penjelasan Konsep

Penulisan hukum dalam rangka penulisan disertasi dimulai dari pembahasan tentang penegakan hukum tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), hakikat penegakan hukum tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya dalam perspektif Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 sampai dengan konsep penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya di masa yang akan datang dan untuk lebih komprehensif dan memecahkan masalah akan dikaji beberapa konsep yaitu:

1.6.2.1. Kosep Hakikat

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), hakikat memiliki dua definisi, yaitu: intisari atau dasar atau kenyataan yang sebenarnya (sesungguhnya). Kata hakikat (*Haqiqat*) merupakan kata benda yang berasal dari bahasa Arab yaitu dari kata “*Al-Haqq*”, dalam bahasa Indonesia menjadi kata pokok yaitu kata “hak” yang berarti milik (kepunyaan), kebenaran, atau yang benar-benar ada, sedangkan secara etimologi hakikat berarti inti sesuatu, puncak atau sumber dari segala sesuatu.

1.6.2.2. Konsep Perlindungan Cagar Budaya

Menurut Padmo Wahjono, “Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum/*rechstaat*”¹¹⁴ dengan demikian maka negara tunduk pada hukum hal ini sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) amandemen 3 UUD 1945, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum” pendapat lain menyebutkan bahwa Indonesia merupakan negara hukum dapat dilihat mulai dari pembukaan, batang tubuh, dan penjelasan UUD 1945.¹¹⁵

Dari uraian tersebut dapat dipahami bahwa hukum merupakan instrumen atau alat untuk melindungi dan mengatur

¹¹³*Ibid*, h. 9

¹¹⁴Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982, h. 7

¹¹⁵Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, Yogyakarta, Ull Perss, 2001, h.39, mengutip Dahlan Thalib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum Dan Konstitusi*, Yogyakarta, 2000, h. 25-26

kehidupan masyarakat maupun negara sehingga tercipta ketertiban masyarakat dalam berbangsa dan bernegara, sesuai tujuan negara untuk melindungi bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945), yang selengkapnya dirumuskan sebagai berikut;

melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia.

Kata-kata melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah memiliki makna pemerintah dalam hal ini memiliki tanggungjawab melindungi, mencerdaskan, melaksanakan ketertiban dan keadilan bagi bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 33 ayat (3), “bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Penguasaan negara dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara filosofis mempunyai makna bahwa negara dalam hal ini berkewajiban mengatur dan mengawasi kekayaan alam Indonesia untuk kemakmuran rakyat sebagaimana pendapat Abdul Mukthie Fadjar tentang hak menguasai negara adalah sebagai berikut,

hak menguasai negara bukan dalam makna negara memiliki tetapi dalam pengertian negara merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichoudendaad*).¹¹⁶

Berdasarkan pendapat tersebut dapat dipahami bahwa dalam memberikan perlindungan hukum terhadap bangsa Indonesia dan

¹¹⁶Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press Jakarta & Citra medika Jogjakarta , 2006, h. 80

seluruh tumpah darah Indonesia negara merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichoudendaad*) sebagaimana pengaturan perlindungan hukum terhadap kebudayaan nasional bangsa Indonesia yang diatur lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik 1945 yang dirumuskan sebagai berikut;

negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai kebudayaannya.

Kata-kata menjamin dan memelihara mempunyai arti yang sangat mendasar bahwa, pemerintah berkewajiban memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum dalam menindak pelaku tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya di dalam situs maupun museum yang diatur berdasarkan ketentuan pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

1.6.2.3. Konsep Efektifitas Hukum

Menurut Achmad Ali, “ketika ingin mengetahui sejauhmana efektifitas hukum, maka kita harus dapat mengukur, sejauhmana aturan hukum ditaati atau tidak ditaati. Jika aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh efektifitasnya.¹¹⁷ Lebih jauh Achmad Ali berpendapat bahwa;

ketatan terhadap hukum dipengaruhi beberapa faktor yaitu relevansi hukum secara umum, kejelasan rumusan substansi aturan hukum, sosialisasi yang optimal kepada target aturan hukum, penegak hukum memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum karena tindakan yang diatur diancan sanksi dan diproses dalam

¹¹⁷Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (legal Theori) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2009, h. 375

setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan penghukuman), efektif tidaknya aturan hukum tergantung pada optimal dan profesional tidaknya aparat hukum untuk menegakkan aturan hukum mulai dari tahap pembuatannya, sosialisasinya, proses penegakan hukumnya yang mencukupi tahap penemuan hukum (penggunaan penalaran hukum, interpretasi, dan konstruksi) dan penerapannya dalam suatu kasus kongkret.¹¹⁸

Penegakan hukum juga dikemukakan oleh Soerjono Soekanto sebagai berikut, "inti dan arti penegakan hukum terletak pada bagaimana mengharmoniskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah baik dan menyelaraskan dengan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup¹¹⁹ yang dipengaruhi oleh beberapa faktor-faktor sebagai berikut:

1. Faktor hukumnya sendiri yakni undang-undang: undang-undang menjadi faktor utama dalam menunjang lahirnya penegakan hukum. Menurut Purbacaraka & Soerjono Soekanto, yang diartikan dengan undang-undang dalam arti materiil adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah. Maka undang-undang tersebut mencakup peraturan pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara dan peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau daerah saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum: Penegak hukum yang dimaksudkan di sini adalah mereka yang berkecimpung dalam bidang penegakan hukum. Kalangan tersebut mencakup mereka yang bertugas di Kehakiman, Kejaksaan, Kepolisian, Pengacara, dan

¹¹⁸*Ibid*, h. 375-378

¹¹⁹Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada , 2008, h. 5

Pemasyarakatan. Menurut Soerjono Soekanto, seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga-warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan. Dengan demikian tidaklah mustahil, bahwa antara pelbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict* dan *conflict of roles*). Bila di dalam kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan actual, maka terjadi suatu kesenjangan peranan (*role-distance*).

3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum: Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Bila hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan: Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Masalah-masalah yang sering timbul dalam masyarakat yang dapat mempengaruhi penegakan hukum dapat berupa:
 - a. masyarakat tidak mengetahui atau tidak menyadari, apabila hak-hak mereka dilanggar atau terganggu;
 - b. masyarakat tidak mengetahui akan adanya upaya-upaya hukum untuk melindungi kepentingan-kepentingannya;
 - c. masyarakat tidak berdaya untuk memanfaatkan upaya-upaya hukum karena faktor-faktor ekonomi, psikis, sosial, atau politik
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup : Kebudayaan (sistem) hukum pada

dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi mengenai apa yang dinilai baik dan apa yang dinilai tidak baik.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan satu dengan lainnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Efektifitas hukum menurut Soerjono Soekanto¹²⁰ adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor yaitu;

1. Faktor hukumnya sendiri (Undang-Undang)
2. Faktor penegak hukum yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum
3. Faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau ditwrapkan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Efektifitas penegakan hukum adalah, implementasi kebijakan hukum adalah kinerja implementasi yang meliputi kemampuan aparat hukum dalam penanganan masalah hukum dan penyelesaian sengketa ditingkat pengadilan yang berdasarkan hukum yang berlaku”¹²¹ sedangkan menurut Sudikno Mertokusumo penegakan hukum adalah salah satu unsur esensial untuk menciptakan dan memulihkan keseimbangan tatanan dalam masyarakat¹²² dalam memulihkan keseimbangan tatanan penegakan hukum yang diosinkratis positivisme hukum dalam sistem KUHAP dalam menyelesaikan perkara pidana dalam sistem peradilan pidana *criminal Justice system* mengalami

¹²⁰*Ibid*, h. 8

¹²¹Setiawan Widagdo, *Kamus Hukum*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2012, h. 409

¹²²Edi Setiadi dan Kristian, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan hukum di Indonesia*, Jakarta, Prenada Media Group, 2017, h. 135

kebobolan, tanda-tandanya antara lain adanya penumpukan perkara yang terus berlangsung dari tahun ke tahun”.¹²³

Penegakan hukum menurut kamus hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah- kaidah, pandangan-pandangan yang mantap dan mengejawentahkan dan sikap, tidak sebagai serangkaian penjabran nilai tahap akhir untuk menciptakan nilai tahap akhir untuk menciptakan kedamaian pergaulan hidup¹²⁴ lebih lanjut konsep penegakan hukum dirumuskan Dellyana, Shanti, sebagai berikut:

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.¹²⁵

Lebih lanjut Joseph Goldstein dibedakan penegakan hukum pidana menjadi tiga bagian yaitu;

bagian pertama, *total enforcement, full enforcement, actual enforcement* sebagai berikut, “sebagai suatu proses yang bersifat sistem penegakan hukum pidana penerapan hukum pidana (*criminal law application*) yang melibatkan berbagai sub sistem struktural berupa aparat kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan pemasyarakatan. Termasuk di dalamnya tentu saja lembaga penasehat hukum. Penegakan hukum di lapangan dipengaruhi beberapa faktor.¹²⁶

Penegakan hukum merupakan hal yang sangat esensial dan substansial dalam konsep negara hukum seperti di Indonesia sebagaimana dikemukakan Sudikno Mertokusumo bahwa, ”salah

¹²³Dahlan Sinaga, *Penegakan Hukum dalam Pendekatan Diversi*, Yogyakarta, Nusa Media Yogyakarta, 2017, h. xi

¹²⁴Setiawan Widagdo, , *Kamus Hukum*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2012, h. 409

¹²⁵Shanti, Dellyana *Konsep Penegakan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1988, h. 37

¹²⁶*Ibid*, h. 39.

satu unsur untuk menciptakan dan memulihkan keseimbangan tatanan dalam masyarakat adalah penegakan hukum”¹²⁷ namun dalam kenyataannya penegakan hukum yang disinkratis positivisme hukum dalam sistem KUHAP mungkin saja akan menyebabkan sistem hukum dalam menyelesaikan perkara pidana dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) berpotensi mengalami kebobolan, tanda-tandanya antara lain adanya penumpukan perkara yang terus berlangsung dari tahun ke tahun¹²⁸ yang menyebabkan ketidakpastian hukum. Menurut Bagir Manan komponen kepastian hukum (*legal certainty, rechtszekerheid*) adalah meliputi:

- (1) kepastian aturan hukum yang akan diterapkan; (2) kepastian proses hukum, baik dalam hal penegakan hukum maupun pelayanan hukum; (3) kepastian kewenangan yaitu kepastian lingkungan jabatan atau pejabat yang berwenang menetapkan atau mengambil suatu keputusan hukum; (4) kepastian waktu dalam setiap proses hukum, dan (5) kepastian pelaksanaan, seperti kepastian eksekusi putusan hakim atau keputusan administrasi negara.¹²⁹

Kepastian proses hukum, penegakan hukum pidana harus didasarkan atas peraturan Perundang-undangan yang sah sebagaimana pendapat Barda Nawawi Arief sebagai berikut;

pada hakikatnya kebijakan hukum pidana (*penal policy*), baik dalam penegakan *in abstracto* dan *in concreto*, merupakan bagian dari keseluruhan kebijakan sistem (penegakan) hukum nasional dan merupakan bagian dari upaya menunjang kebijakan pembangunan nasional (*national development*).¹³⁰

¹²⁷Edi Setiadi dan Kristian, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan hukum di Indonesia*, Jakarta, Prenada Media Group, 2017, h. 135

¹²⁸Dahlan Sinaga, *Penegakan Hukum dalam Pendekatan Diversi*, Yogyakarta, Nusa Media Yogyakarta, 2017, h. xi

¹²⁹Bagir Manan, *Kekuasaan kehakiman Indonesia Dalam UU No. 4 Tahun 2004*, FH UII Press, Yogyakarta, Cetakan pertama, Agustus 2007, h. 20

¹³⁰Heni Siswanto, *Rekonstruksi Sistem Penegakan Hukum Pidana Menghadapi Kejahatan Perdagangan Orang*, Pustaka Magister, Semarang, 2013, h. 85-86

Ini berarti bahwa penegakan hukum pidana *in abstracto* (pembuatan/perubahan UU) dalam penegakan hukum pidana *in concreto* (*law enforcement*) seharusnya bertujuan menunjang tercapainya tujuan, visi dan misi pembangunan nasional dan menunjang terwujudnya sistem (penegakan) hukum nasional¹³¹ yaitu;

Faktor Perundang-undangan (Substansi hukum) praktik menyelenggaraan penegakan hukum di lapangan seringkali terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Hal inidikarenakan konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak sedangkan kepastian hukum merupakan prosedurr yang telah ditentukan secara normatif. Faktor penegak hukum. Salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian dari penegak hukumnya sendiri. Dalam kerangka penegakan hukum dan implementasi penegakan hukum bahwa penegakan keadilan tanpa kebenaran adalah suatu kebejatan. Penegakan kebenaran tanpa kejujuran adalah suatu kemunafikan. Dalam rangka penegakan hukum oleh setiap lembaga penegak hukum keadilan dan kebenaran harus dinyatakan, terasa, terlihat dan diaktualisasikan. Faktor sarana dan fasilitas, sarana dan fasilitas yang mendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai keuangan yang cukup. Tanpa sarana yang memadai, penegakan hukum tidak berjalan lancar dan penegak hukum tidak menjalankan peranan semestinya. Faktor masyarakat, masyarakat mempunyai pengaruh yang kuat terhadap pelaksanaan penegakan hukum, sebab penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai dalam masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan semakin memungkinkan penegakan hukum yang baik. Semakin rendah tingkat kesadaran hukum masyarakat, maka akan semakin sukar untuk melaksanakan penegakan hukum yang baik. Faktor Kebudayaan, kebudayaan Indonesia

¹³¹*Ibid*, h. 86

merupakan dasar dari berlakunya hukum adat. Berlakunya hukum tertulis harus mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar hukum adat. Semakin banyak penyesuaian antara peraturan perundang-undangan dengan kebudayaan masyarakat, maka akan semakin mudahlah dalam menegakannya¹³².

1.6.2.4. Konsep Tindak Pidana Pencurian

Istilah Tindak Pidana menurut kamus hukum adalah perbuatan yang diancam hukuman sebagai kejahatan atau pelanggaran baik yang disebut dalam KUHP maupun peraturan Perundang-undangan.¹³³ Istilah tindak pidana dikenal dalam hukum pidana Belanda yaitu *strafbaar feit* walaupun Istilah ini terdapat dalam WvS Belanda, dengan demikian juga WvS Hindia Belanda (KUHP), tetapi tidak ada penjelasan resmi tentang apa yang dimaksud dengan *strafbaar feit* oleh karena itu, para ahli hukum berusaha memberikan arti dan isi dari istilah itu, namun sampai saat ini belum ada keseragaman pendapat.¹³⁴

Menurut Moeljno memakai istilah tindak pidana dengan menyebutnya sebagai “perbuatan pidana”, sedangkan Karni dan Schravendijk mengistilahkan dengan istilah “perbuatan yang boleh dihukum” dua sarjana lain yaitu Tirtaatmaja dan Utrech mengistilahkan *strafbaarfeit* dengan istilah “peristiwa pidana”¹³⁵ sebagaimana pendapat Adami Chazawi¹³⁶ tentang istilah-istilah yang digunakan dalam perundang-undangan yang ada maupun dalam berbagai literatur sebagai terjemahan *strafbaar feit* adalah sebagai berikut:

- a. Tindak pidana, dapat dikatakan sebagai Istilah resmi dalam Perundang-undangan pidana kita. Hampir seluruh peraturan Perundang-undangan menggunakan istilah

¹³²Soejono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1986, h. 8-11

¹³³Setiawan Widagdo, *Ibid*, h. 561

¹³⁴Adami chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, h. 67

¹³⁵Rasyid Aiman dan Fahmi Ranghib, *Hukum Pidana*, Setara Press, Malang, h. 58-59

¹³⁶Adami chazawi, *Op.cit*, h. 67

- tindak pidana contohnya, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta.
- b. Peristiwa pidana, digunakan oleh beberapa ahli hukum misalnya R. Tresna dalam bukunya asas-asas hukum pidana, Zainal Abidin dalam bukunya Hukum Pidana dan lain-lain.
 - c. Delik, sebenarnya berasal dari bahasa Latin *delictum*, juga digunakan menggambarkan tentang apa yang dimaksud dengan *strafbaar feit* istilah ini juga dijumpai dalam beberapa literatur contohnya Utrecht, Zainal Abidin dalam bukunya Hukum Pidana I, Moeljatno dalam bukunya yang berjudul Delik-delik Percobaan.
 - d. Pelanggaran pidana, dapat dijumpai dalam Buku Pokok-pokok Hukum Pidana yang ditulis Tirtaamidjaja.
 - e. Perbuatan yang boleh dihukum, istilah ini digunakan Mr. Karni dalam bukunya ringkasan tentang hukum pidana
 - f. Perbuatan yang dapat dihukum, digunakan oleh pembentuk Undang-Undang contohnya Pasal 3 Undang-Undang Nomor 12/Drt/1951 tentang Senjata Api dan Bahan Peledak
 - g. Perbuatan pidana, digunakan oleh Moeljatno dalam berbagai tulisan beliau misalnya Buku Asas-asas Hukum Pidana.

Istilah *strafbaar feit* atau tindak pidana adalah kelakuan manusia yang dirumuskan dalam Undang-Undang, melawan hukum yang patut dipidana dan dilakukan dengan kesalahan sebagaimana pendapat Setya Wahyusi sebagai berikut, “Orang yang melakukan perbuatan pidana akan mempertanggung jawabkan perbuatan dengan pidana apabila ia mempunyai kesalahan”.¹³⁷

Tindak pidana adalah perbuatan melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang memiliki unsur kesalahan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana, dimana penjatuhan pidana terhadap pelaku adalah demi terpeliharanya

¹³⁷Setya Wahyusi, *Implementasi Ide Diversi Dalam Pembahasan Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, h. 60-61

tertib hukum dan terjaminnya kepentingan umum¹³⁸ ada 2 (dua) macam definisi tindak pidana menurut Pompe bahwa yaitu:

Definisi teoritis yaitu pelanggaran norma (kaidah, tata hukum), yang diadakan karena kesalahan pelanggar, dan harus diberikan pidana untuk dapat mempertahankan tata hukum dan menyelamatkan kesejahteraan umum dan definisi yang bersifat perundang-undangan yaitu suatu peristiwa yang oleh undang-undang ditentukan mengandung perbuatan (*handeling*) dan pengabaian (*nalaten*); tidak berbuat; berbuat pasif; biasanya dilakukan di dalam beberapa keadaan merupakan bagian suatu peristiwa”.¹³⁹

Tindak pidana dapat dibedakan dengan dasar-dasar tertentu yaitu sebagai berikut:¹⁴⁰ menurut sistem KUHP, dibedakan antara kejahatan (*misdriften*) dimuat dalam Buku II dan pelanggaran (*overtredingen*) dimuat dalam Buku III. Menurut cara merumuskannya, menurut bentuk kesalahan, menurut macam perbuatannya.

Tindak pidana umum dapat dibagi-bagi dengan menggunakan berbagai kriteria, pembagian ini berhubungan erat dengan berat ringannya ancaman, sifat, bentuk dan perumusan suatu tindak pidana, sedangkan tindak pidana khusus adalah suatu tindak pidana yang jenis perbuatannya ataupun sanksi hukumannya diatur tersendiri di luar KUHP. Tindak Pidana Khusus, juga dapat diartikan sebagai tindak pidana yang Perundang-undangannya diatur secara khusus artinya dalam Undang-Undang bersangkutan dimuat antara hukum pidana materiil dan hukum acara pidana (hukum pidana formil), Menurut J.B. Daliyo, perbuatan pidana dibedakan menjadi beberapa macam, yaitu:

- a. Perbuatan pidana (delik) formal adalah suatu perbuatan yang sudah dilakukan dan perbuatan itu benar-benar melanggar ketentuan yang dirumuskan dalam Pasal undang-undang yang bersangkutan.

¹³⁸*Ibid*

¹³⁹Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Jakarta, 1997, h. 198

¹⁴⁰Adami Chazawi, *Ibid*, h. 121

- b. Delik material adalah suatu perbuatan pidana yang dilarang, yaitu akibat yang timbul dari perbuatan itu.
- c. Delik dolus adalah suatu perbuatan pidana yang dilakukan dengan sengaja.
- d. Delik culpa adalah perbuatan pidana yang tidak sengaja, karena kealpaannya mengakibatkan matinya seseorang.
- e. Delik aduan adalah suatu perbuatan pidana yang memerlukan pengaduan orang lain. Jadi sebelum ada pengaduan belum merupakan delik.
- f. Delik politik adalah delik atau perbuatan pidana yang ditujukan kepada keamanan negara baik secara langsung maupun tidak langsung,¹⁴¹

Tindak pidana pencurian benda diatur secara umum dan secara khusus dalam Undang-Undang. Secara umum tindak pidana pencurian benda diatur dalam ketentuan Pasal 362 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Pencurian dalam bentuk pokok, tindak pidana ini diatur oleh yang memuat pengertian pencurian yang menentukan sebagai berikut;

Barang siapa mengambil sesuatu benda yang seluruhnya atau sebagian milik orang lain, dengan maksud untuk memiliki secara melawan hukum, diancam karena pencurian, dengan penjara paling lama 5 tahun atau denda paling banyak Rp 900,-".

Secara khusus tindak pidana pencurian benda Cagar Budaya diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Pasal 106 ayat (1) sebagai berikut;

setiap orang yang mencuri Cagar Budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah).

Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 menagtur larangan mencuri sebagai berikut;

¹⁴¹J.B. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia*, Prenhalindo, Jakarta, h.

setiap orang dilarang mencuri Cagar Budaya baik seluruh maupun bagian-bagiannya dari kesatuan kelompok dan atau dari letak asal.

1.6.2.5. Konsep Benda

Benda berdasarkan ketentuan Pasal 504 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer) dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu benda bergerak dan benda tidak bergerak. Benda tidak bergerak, diatur dalam Pasal 506-508 KUHPer, sedangkan untuk benda bergerak, diatur dalam Pasal 509-518 KUHPer.

Benda digolongkan menurut sifatnya dan tujuan pemakaiannya. Menurut Subekti, “suatu benda dapat tergolong dalam golongan benda yang tidak bergerak (*onroerend*) pertama karena sifatnya, kedua karena tujuan pemakaiannya, dan ketiga karena memang demikian ditentukan oleh Undang-Undang”.¹⁴²

Sri Soedewi Masjchoen Sofwan merumuskan pengertian benda pertama-tama ialah barang yang berwujud yang dapat ditangkap dengan panca indra, tapi barang yang tak berwujud termasuk benda juga¹⁴³ sedangkan Adami Chazawi dalam bukunya yang berjudul kejahatan terhadap harta benda mendefinisikan benda yang memiliki unsur milik sebagai berikut, “benda atau barang merupakan sesuatu yg memiliki unsur kebendaan yang menyertai obyek benda yakni unsur milik”.¹⁴⁴

Undang-Undang 11 Tahun 2010 Pasal 1 angka 2 mendefinisikan benda Cagar Budaya sebagai benda buatan manusia yang memiliki hubungan erat dengan kebudayaan dan sejarah perkembangan manusia sebagai berikut;

Benda Cagar Budaya adalah benda alam dan/atau benda buatan manusia, baik bergerak maupun tidak bergerak, berupa kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagiannya, atau sisa-sisanya yang memiliki hubungan erat dengan kebudayaan dan sejarah perkembangan manusia.

¹⁴²Subekti. 2003. Pokok-Pokok Hukum Perdata. Jakarta: Intermasa, h. 61-62

¹⁴³Sri Soedewi Masjchoen, Hukum Perdata: Hukum Benda, Yogyakarta: Liberty, Cet. IV, 1981, h. 13

¹⁴⁴Adami Chazawi, *Kejahatan Terhadap Harta Benda*, Ikip Malang, Malang, 1995, h. 1

Benda dalam perspektif kitab Undang-Undang Hukum Perdata dibedakan menjadi beberapa macam yaitu;

- 1) Kebendaan dibedakan atas benda tidak bergerak (*anroe rende zaken*) dan benda bergerak (*roerendes zaken*) Pasal 504 KUH perdata.
- 2) Kebendaan dapat dibedakan pula atas benda yang berwujud atau bertubuh (*luchamelijke zaken*) dan benda yang tidak berwujud atau berubah (*onlichme Lijke Zaken*) pasal 503 KUH perdata.
- 3) Kebendaan dapat dibedakan atas benda yang dapat dihabiskan (*verbruikbare zaken*) atau tak dapat dihabiskan Pasal 505 KUH perdata.

Pembedaan kebendaan yang diatur dalam Pasal 503, 504 dan 505 KUH perdata sebagai berikut: Pasal 503 KUH perdata, "tiap-tiap kebendaan adalah bertubuh/tidak bertubuh". Pasal 504 KUH perdata, "tiap-tiap kebendaan adalah bergerak atau tidak bergerak, satu sama lain". Pasal 505 KUH perdata, "tiap-tiap kebendaan bergerak adalah dapat dihabiskan/tak dapat dihabiskan kebendaan terlepas dan benda-benda sejenis itu, adalah kebendaan bergerak".

Pasal 1134 KUH perdata dibedakan lagi atas kebendaan dalam perdagangan (*zaken in de handel*) dan benda diluar perdagangan (*zaken buiten de handel*). Pasal 1332 KUH perdata, kemudian kebendaan dibedakan lagi benda yang dapat dibagi (*deelbare zaken*) dan benda yang tidak dapat dibagi (*ondeelbare zaken*).

Pasal 1163 KUH perdata, serta akhirnya kebendaan dibedakan atas benda yang dapat diganti (*vervangbare zaken*) dan benda yang tidak dapat dibagi (*onvervange zaken*). Pasal 1694 KUH perdata, pembedaan benda yang sangat penting yaitu pembedaan atas benda bergerak dan tidak bergerak serta benda terdaftar dan benda tidak terdaftar.

Unsur benda mengenai obyek pencurian pada awalnya menurut penjelasan Pasal 362 KUHP adalah terbatas pada benda-benda bergerak dan benda-denda berwujud. benda tidak bergerak, dapat menjadi obyek pencurian apabila sudah terlepas dari benda tetap dan menjadi benda bergerak, misalnya sebatang pohon yang telah ditebang atau daun pintu rumah yang telah lepas atau

dilepas. Apabila bertindak terlebih dahulu menebang pohon atau melepas daun pintu kemudian diambilnya, maka disamping ia telah melakukan pencurian, ia juga telah melakukan kejahatan benda (pasal 406 KUHP), dalam hal ini terjadi perbarengan perbuatan (Pasal 65 KUHP).

Menurut Sri Soedewi Majchoen Sofwan, ada 10 asas umum dari hukum benda¹⁴⁵ merupakan hukum pemaksa yaitu:

- a. Asas *individualiteit*. Menurut asas ini, obyek dari hak kebendaan selalu adalah suatu barang yang dapat ditentukan. Artinya, orang hanya dapat sebagai pemilik dari barang-barang yang berwujud merupakan kesatuan. Jadi orang tidak mempunyai hak kebendaan di atas barang-barang yang ditentukan menurut jenis dan jumlahnya.
- b. Asas *totaliteit*. Menurut asas ini, hak kebendaan selalu melekat atas keseluruhan daripada obyeknya. Dengan kata lain, bahwa siapa yang mempunyai hak kebendaan atas suatu barang, ia mempunyai hak kebendaan itu atas keseluruhan barang itu dan juga atas bagian-bagiannya yang tidak tersendiri.
- c. Asas tidak dapat dipisahkan. Menurut asas ini, pemilik tidak dapat memindah-tangankan sebagian daripada wewenang yang termasuk suatu hak kebendaan yang ada padanya. Jadi, pemisahan daripada hak kebendaan itu tidak diperkenankan.
- d. Asas *priotiteit*. Menurut asas ini, semua hak kebendaan memberikan wewenang yang sejenis dengan wewenang-wewenang dari *eigendom*, sekalipun luasnya berbeda-beda.
- e. Asas pencampuran. Menurut asas ini, hak kebendaan terbatas wewenangnya. Jadi, hanya mungkin atas benda orang lain, dan tidak mungkin atas hak miliknya sendiri. Asas perlakuan yang berlainan terhadap benda bergerak dan tidak bergerak. Asas ini berhubungan dengan penyerahan, pembebanan, *bezit* dan *verjaring*

¹⁴⁵Sri Soedewi Masjchoen, *Op.Cit*, h. 36-40

mengenai benda-benda bergerak dan tak bergerak berlainan.

- f. Asas *publiciteit* Menurut asas ini, benda-benda yang tidak bergerak mengenai penyerahan dan pembebanannya berlaku kewajiban untuk didaftarkan dalam daftar (register) umum. Sedangkan untuk mengenai benda yang tidak bergerak, cukup dengan penyerahan nyata, tanpa pendaftaran dalam register umum.

Menurut asas ini, atas sesuatu benda itu hanya dapat diadakan hak kebendaan sebagaimana yang telah disebutkan dalam undang-undang. Semua hak kebendaan dapat dipindah-tangankan, kecuali hak pakai dan hak mendiami. Jadi orang yang berhak tidak dapat menentukan bahwa tidak dapat dipindah-tangankan.

1.6.2.6. Konsep Cagar Budaya

Pengaturan Cagar Budaya di Indonesia telah dimulai sejak pemerintahan Kolonial Belanda dengan diterbitkannya MO stbl. No. 238 Tahun 1931 yang kemudian diganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 dan diganti lagi menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 sebagai berikut:

1.6.2.6.1. Pengaturan Cagar Budaya berdasarkan Monumenten Ordonnantie 1931 (Stbl. No. 238 Tahun 1931)

Perkembangan pengelolaan warisan budaya di Indonesia, dan upaya pelestariaannya muncul dan berkembang dalam pada masa kolonial, Sir Thomas Raffles (1811-1816) berkuasa di Indonesia terutama atas usaha komunitas Eropa pecinta barang seni dan barang-barang antik. Penelitian terhadap warisan budaya Indonesia meningkat, sebagaimana hasilnya diungkapkan dalam buku *The History of Java*, setelah Belanda berkuasa kembali di Indonesia, benda warisan budaya Indonesia dianggap akan dapat meningkatkan citra mereka di luar negeri.

Pada Tahun 1822, Belanda kemudian membentuk komisi khusus yang dinamakan *Commisie in Nederlandsche-Indie voor Oudheidkundige Orderzoek op Java en Madura* yang bertugas menangani tentang warisan budaya Indonesia. Kerja komisi khusus itu belum maksimal namun dapat dikatakan bahwa upaya tersebut merupakan langkah awal pengelolaan warisan budaya

yang untuk pertama kalinya menjadi urusan pemerintahan. Pada Tahun 1900, benda-benda warisan budaya Indonesia dipamerkan dalam Pameran Kolonial Internasional di Paris dan mendapat perhatian yang luar biasa dari khalayak Eropa.¹⁴⁶

Pada Tahun 1910, N.J Krom yang pada saat itu menjadi Ketua Komisi Pengelolaan Warisan Budaya Indonesia melakukan sebuah manuver dengan mengusulkan kepada Pemerintah Pusat Negeri Belanda untuk mengubah komisi pengelolaan warisan budaya Indonesia ini menjadi jawatan atau dinas pengelolaan warisan budaya Indonesia yang diperkuat dengan oleh peneliti arkeologi dan sejarah yang handal atas desakan N.J Krom ini, Pemerintah Pusat Belanda membentuk *Oudheidkundige Dienst in Nederlandsche-Indie* (Jawatan atau Dinas Purbakala di Hindia-Belanda) pada 14 Juni 1913 sejak saat itu, semua urusan yang berkaitan dengan warisan budaya Indonesia berada di bawah wewenang dinas.¹⁴⁷

Peran negara (Belanda) menjadi semakin kuat dengan ditetapkannya *Monumenten Ordonnantie* 1931 (Stbl. No. 238 Tahun 1931) hal yang berhubungan dengan warisan budaya Indonesia dari mulai upaya mengumpulkan, mendaftarkan, meneliti, melestarikan dan memanfaatkan warisan budaya Indonesia harus berjalan sesuai dengan undang-undang ini. *Monumenten Ordonnantie* 1931 (Stbl. No. 238 Tahun 1931) kemudian diperbaiki pada tahun 1934, ini dilakukan oleh pemerintah Belanda untuk memperkuat penguasaan negara atas warisan budaya.

Tujuan pembentukan Undang-Undang ini, Pemerintah Belanda secara otomatis telah melakukan sebuah reaksi disiplin terhadap pengelolaan benda warisan budaya. Dapat dilihat pada kondisional bangunan pada masa itu yang cenderung lebih terawat. Pemerintah Belanda terlihat lebih dominan dalam

¹⁴⁶Tanudirjo, A. Daud. *Warisan Budaya untuk Semua : Arah Kebijakan Pengelola Warisan Budaya Indonesia di Masa Mendatang*. (Yogyakarta : Arkeologi Universitas Gajah Mada, 2003) h. 2

¹⁴⁷Suleiman S.R. Mulia, N.S. Anggraeni & F.X. Supandi. *50 Tahun Lembaga Purbakala dan Peninggalan Nasional*. (Jakarta: Pusat Penelitian Arkeologi Nasional, 1976) h. 9

pengelolaan benda warisan budaya pada masa itu, ini timbul karena kesadaran mereka sebagai penguasa kolonial harus berfungsi aktif sebagai fasilitator yang menjamin akses terhadap warisan budaya.

Kesadaran masyarakat Belanda yang berada di Indonesia saat itu membentuk kota Semarang menjadi sedemikian rupa juga sebagai upaya romantisme terhadap negerinya, mereka membuat konsep perkotaan senyaman mungkin sehingga masyarakat Belanda pada umumnya merasakan tinggal di Semarang seperti halnya mereka tinggal di negaranya Belanda.¹⁴⁸

Monumenten Ordonnantie 1931 (Stbl. No. 238 Tahun 1931) pada masa itu menjadi dasar hukum yang bersifat yuridis. Mengatur segala aspek tentang tata kota kolonial sesuai dengan fungsi bangunan masing-masing. Kota Semarang yang pada masa itu menjadi salah satu kota pusat pemerintahan kolonial yang dituntut untuk terus berkembang, sehingga implementasi kebijakan tentang *Monumenten Ordonnantie* 1931 dijalankan oleh pemerintah kolonial Hindia-Belanda dengan penuh konsistensi tinggi.

1.6.2.6.2. Pengertian Cagar Budaya menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya

Pengertian Cagar Budaya menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Pasal 1 angka 1 huruf a, yang dimaksud 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.

1.6.2.6.3. Pengertian Cagar Budaya menurut Undang-Undang 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya

Pengertian Cagar Budaya diatur berdasarkan ketentuan Pasal 1 Undang-Undang 11 Tahun 2010 sebagai berikut;

¹⁴⁸*Op.,cit.* h. 2-4

1. Cagar Budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan.
2. Benda Cagar Budaya adalah benda alam dan/atau benda buatan manusia, baik bergerak maupun tidak bergerak, berupa kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagiannya, atau sisa-sisanya yang memiliki hubungan erat dengan kebudayaan dan sejarah perkembangan manusia.
3. Bangunan Cagar Budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang berdingding dan/atau tidak berdingding, dan beratap.
4. Struktur Cagar Budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam dan/atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang kegiatan yang menyatu dengan alam, sarana, dan prasarana untuk menampung kebutuhan manusia.
5. Situs Cagar Budaya adalah lokasi yang berada di darat dan/atau di air yang mengandung Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, dan/atau Struktur Cagar Budaya sebagai hasil kegiatan manusia atau bukti kejadian pada masa lalu.
6. Kawasan Cagar Budaya adalah satuan ruang geografis yang memiliki dua Situs Cagar Budaya atau lebih yang letaknya berdekatan dan/atau memperlihatkan ciri tata ruang yang khas.
7. Kepemilikan adalah hak terkuat dan terpenuhi terhadap Cagar Budaya dengan tetap memperhatikan fungsi sosial dan kewajiban untuk melestarikannya.
8. Penguasaan adalah pemberian wewenang dari pemilik kepada Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau setiap orang untuk mengelola Cagar Budaya dengan tetap memperhatikan fungsi sosial dan kewajiban untuk melestarikannya.

9. Dikuasai oleh negara adalah kewenangan tertinggi yang dimiliki oleh negara dalam menyelenggarakan pengaturan perbuatan hukum berkenaan dengan pelestarian Cagar Budaya.
10. Pengalihan adalah proses pemindahan hak kepemilikan dan/atau penguasaan Cagar Budaya dari setiap orang kepada setiap orang lain atau kepada negara.
11. Kompensasi adalah imbalan berupa uang dan/atau bukan uang dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah.
12. Insentif adalah dukungan berupa advokasi, perbantuan, atau bentuk lain bersifat nondana untuk mendorong pelestarian Cagar Budaya dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah.
13. Tim Ahli Cagar Budaya adalah kelompok ahli pelestarian dari berbagai bidang ilmu yang memiliki sertifikat kompetensi untuk memberikan rekomendasi penetapan, pemeringkatan, dan penghapusan Cagar Budaya.
14. Tenaga Ahli Pelestarian adalah orang yang karena kompetensi keahlian khususnya dan/atau memiliki sertifikat di bidang Pelindungan, Pengembangan, atau Pemanfaatan Cagar Budaya.
15. Kurator adalah orang yang karena kompetensi keahliannya bertanggung jawab dalam pengelolaan koleksi museum.
16. Pendaftaran adalah upaya pencatatan benda, bangunan, struktur, lokasi, dan/atau satuan ruang geografis untuk diusulkan sebagai Cagar Budaya kepada pemerintah kabupaten/kota atau perwakilan Indonesia di luar negeri dan selanjutnya dimasukkan dalam Register Nasional Cagar Budaya.
17. Penetapan adalah pemberian status Cagar Budaya terhadap benda, bangunan, struktur, lokasi, atau satuan ruang geografis yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota berdasarkan rekomendasi Tim Ahli Cagar Budaya.

18. Register Nasional Cagar Budaya adalah daftar resmi kekayaan budaya bangsa berupa Cagar Budaya yang berada di dalam dan di luar negeri.
19. Penghapusan adalah tindakan menghapus status Cagar Budaya dari Register Nasional Cagar Budaya.
20. Cagar Budaya Nasional adalah Cagar Budaya peringkat nasional yang ditetapkan Menteri sebagai prioritas nasional.
21. Pengelolaan adalah upaya terpadu untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan Cagar Budaya melalui kebijakan pengaturan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.
22. Pelestarian adalah upaya dinamis untuk mempertahankan keberadaan Cagar Budaya dan nilainya dengan cara melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya.
23. Pelindungan adalah upaya mencegah dan menanggulangi dari kerusakan, kehancuran, atau kemusnahan dengan cara Penyelamatan, Pengamanan, Zonasi, Pemeliharaan, dan Pemugaran Cagar Budaya.
24. Penyelamatan adalah upaya menghindarkan dan/atau menanggulangi Cagar Budaya dari kerusakan, kehancuran, atau kemusnahan.
25. Pengamanan adalah upaya menjaga dan mencegah Cagar Budaya dari ancaman dan/atau gangguan.
26. Zonasi adalah penentuan batas-batas keruangan Situs Cagar Budaya dan Kawasan Cagar Budaya sesuai dengan kebutuhan.
27. Pemeliharaan adalah upaya menjaga dan merawat agar kondisi fisik Cagar Budaya tetap lestari.
28. Pemugaran adalah upaya pengembalian kondisi fisik Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, dan Struktur Cagar Budaya yang rusak sesuai dengan keaslian bahan, bentuk, tata letak, dan/atau teknik pengerjaan untuk memperpanjang usianya.
29. Pengembangan adalah peningkatan potensi nilai, informasi, dan promosi Cagar Budaya serta

pemanfaatannya melalui Penelitian, Revitalisasi, dan Adaptasi secara berkelanjutan serta tidak bertentangan dengan tujuan Pelestarian.

Proses penetapan benda yang diduga Cagar Budaya (OBCB) Menjadi Cagar Budaya diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya berikut ini;

Cagar Budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan.

Proses penetapan adalah serangkaian beberapa proses atau tahapan dari benda yang baru ditemukan dan/atau yang diduga Cagar Budaya menjadi benda Cagar Budaya. Proses penetapan Cagar budaya diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 melalui beberapa proses yaitu:

1. Laporan adanya temuan benda yang diduga Cagar Budaya (OBCB)

Menurut ketentuan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 merumuskan penemuan benda ODCB sebagai berikut;

setiap orang yang menemukan benda yang diduga Benda Cagar Budaya, bangunan yang diduga Bangunan Cagar Budaya, struktur yang diduga Struktur Cagar Budaya, dan/atau lokasi yang diduga Situs Cagar Budaya wajib melaporkannya kepada instansi yang berwenang di bidang kebudayaan, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan/atau instansi terkait paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak ditemukannya.

2. Proses Pendaftaran

Pendaftaran, menurut ketentuan Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 pendaftaran dirumuskan sebagai berikut;

Pendaftaran adalah upaya pencatatan benda, bangunan, struktur, lokasi, dan/atau satuan ruang geografis untuk diusulkan sebagai Cagar Budaya kepada pemerintah

Kabupaten/Kota atau perwakilan Indonesia di luar negeri dan selanjutnya dimasukkan dalam Register Nasional Cagar Budaya.

Register nasional Cagar Budaya, menurut rumusan Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 yang dimaksud register nasional Cagar Budaya adalah daftar resmi kekayaan budaya bangsa berupa Cagar Budaya yang berada di dalam dan di luar negeri.

3. Proses Pengkajian

Menurut ketentuan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 pengkajian dirumuskan sebagai berikut,

- (1) Hasil pendaftaran diserahkan kepada Tim Ahli Cagar Budaya untuk dikaji kelayakannya sebagai Cagar Budaya atau bukan Cagar Budaya.
- (2) Pengkajian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan melakukan identifikasi dan klasifikasi terhadap benda, bangunan, struktur, lokasi, dan satuan ruang geografis yang diusulkan untuk ditetapkan sebagai Cagar Budaya.
- (3) Tim Ahli Cagar Budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan:
 - a. Keputusan Menteri untuk tingkat nasional;
 - b. Keputusan Gubernur untuk tingkat provinsi; dan
 - c. Keputusan Bupati/Wali Kota untuk tingkat kabupaten/kota.
- (4) Dalam melakukan kajian, Tim Ahli Cagar Budaya dapat dibantu oleh unit pelaksana teknis atau satuan kerja perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang Cagar Budaya.
- (5) Selama proses pengkajian, benda, bangunan, struktur, atau lokasi hasil penemuan atau yang didaftarkan, dilindungi dan diperlakukan sebagai Cagar Budaya.

Menurut penjelasan Pasal 31 ayat (5) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 pengkajian dirumuskan sebagai berikut;

Yang dimaksud dengan dilindungi dan diperlakukan sebagai Cagar Budaya adalah benda, bangunan, struktur, atau lokasi yang dianggap telah memenuhi kriteria sebagai Cagar Budaya.

Kriteria Cagar Budaya diatur dalam ketentuan menurut ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 dirumuskan sebagai berikut;

benda, bangunan, atau struktur dapat diusulkan sebagai Benda Cagar Budaya apabila memenuhi kriteria:

- (1) berusia 50 (lima puluh) tahun atau lebih;
- (2) mewakili masa gaya paling singkat berusia 50 (lima puluh) tahun;
- (3) memiliki arti khusus bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan; dan
- (4) memiliki nilai budaya bagi penguatan kepribadian bangsa”.

4. Proses Penetapan

Penetapan Menurut ketentuan Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 merumuskan sebagai berikut;

Penetapan adalah pemberian status Cagar Budaya terhadap benda, bangunan, struktur, lokasi, atau satuan ruang geografis yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota berdasarkan rekomendasi Tim Ahli Cagar Budaya”.

Penetapan diatur dalam ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 yang dirumuskan sebagai berikut;

- (1) Bupati/wali kota mengeluarkan penetapan status Cagar Budaya paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah rekomendasi diterima dari Tim Ahli Cagar Budaya yang menyatakan benda, bangunan, struktur, lokasi, dan/atau satuan ruang geografis yang didaftarkan layak sebagai Cagar Budaya.
- (2) Setelah tercatat dalam Register Nasional Cagar Budaya, pemilik Cagar Budaya berhak memperoleh jaminan hukum berupa:
 - a. surat keterangan status Cagar Budaya; dan
 - b. surat keterangan kepemilikan berdasarkan bukti yang sah.
- (3) Penemu benda, bangunan, dan/atau struktur yang telah ditetapkan sebagai Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, dan/atau Struktur Cagar Budaya berhak mendapat Kompensasi.

1.6.2.5. Konsep Penyidik Pegawai Negeri Sipil

Penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) adalah penyidik PPNS yang di beri wewenang khusus oleh undang-undang melakukan penyidikan yang diatur menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 KUHAP;

Penyidik adalah pejabat Polisi Negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.

Penyidik Pegawai Negeri Sipil dibidang Pelestarian Cagar Budaya yang pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia diatur dalam ketentuan Pasal 100 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 ditentukan sebagai berikut;

- (1) Penyidik Pegawai Negeri Sipil merupakan pejabat pegawai negeri sipil yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang Pelestarian Cagar Budaya yang diberi wewenang khusus melakukan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana terhadap tindak pidana Cagar Budaya.
- (2) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang:
 - a. menerima Iaporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana Cagar Budaya;
 - b. melakukan tindakan pertama di tempat kejadian perkara;
 - c. menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
 - d. melakukan penggeledahan dan penyitaan;
 - e. melakukan pemeriksaan dan penyitaan terhadap barang bukti tindak pidana Cagar Budaya;
 - f. mengambil sidik jari dan memotret seorang;
 - g. memanggil dan memeriksa tersangka dan/atau saksi;
 - h. mendatangkan seorang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
 - i. membuat dan menandatangani berita acara; dan

- j. mengadakan penghentian penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti tentang adanya tindak pidana di bidang Cagar Budaya.

Penyidik PPNS dalam pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana Pasal 100 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010. Penyidikan Menurut R. Soesilo¹⁴⁹ dalam bidang reserse kriminil, penyidikan itu biasa dibedakan sebagai berikut,

Penyidikan dalam arti kata luas, yaitu meliputi penyidikan, pengusutan dan pemeriksaan, yang sekaligus rangkaian dari tindakan-tindakan dari terus-menerus, tidak ada pangkal permulaan dan penyelesaiannya, Penyidikan dalam arti kata sempit, yaitu semua tindakan-tindakan yang merupakan suatu bentuk represif dari reserse kriminil Polri yang merupakan permulaan dari pemeriksaan perkara pidana.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu penelitian hukum yuridis normatif yang meneliti tentang penyidikan PPNS terhadap tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya di Indonesia dan merupakan penelitian hukum dengan tipe penelitian kepustakaan. Penelitian hukum menurut Sue Milne dan Kay Tucer adalah, “*its a process concerning the analysis of legal problem and the resolution of the problem by applying the aplicable law the relevan facts*”.¹⁵⁰ Penelitian hukum adalah suatu proses yang berkaitan dengan analisis suatu permasalahan hukum tertentu yang disertai dengan penyelesaian permasalahan tersebut dengan menerapkan hukum yang sesuai dengan fakta-fakta terkait.¹⁵¹ Lebih lanjut Dyah Ochtorina Susanti dan A’an Efendi menjelaskan bahwa;

¹⁴⁹R. Soesilo, *Taktik dan Teknik Penyidikan Perkara Kriminil*, Politea, Bogor, 1980, h. 35

¹⁵⁰Dyah Ochtorina Susanti dan A’an Efendi, *Penelitian Hukum (legal Research)*, Jakarta, Sinar Garafika, 2014, h. 2 mengutip Sue Milne dan Kay Tucer, *A Practical Guide to Legal Research*, 4 th Edition, LexisNexis Butterwordths, Australia, 2010, p. 57

¹⁵¹Dyah Ochtorina Susanti dan A’an Efendi, *Ibid*

“Penelitian hukum pada umumnya melibatkan kegiatan menganalisis fakta, mengidentifikasi isu yang relevan dan menemukan bahan-bahan hukum *otoritatif* untuk mendukung pendapatnya. Bahan hukum *otoritatif* meliputi putusan hakim dan peraturan perundang-undangan, argumen atau pendapat dapat juga didasarkan pada pendapat-pendapat penulis dalam bentuk teks, artikel atau bentuk komentar lain tentang bahan hukum *otoritatif* baik yang berbentuk cetakan maupun online atau elektronik”.

Penelitian hukum ini juga disampaikan Ronny Hanitijo Soemitro sebagai berikut; “penelitian hukum normatif merupakan penelitian *normative legal research* yaitu penelitian bahan hukum sekunder, yang berupa bahan hukum”. Penelitian yuridis normatif (*normative legal research*) ini dimaksudkan untuk menginventarisasi hukum dengan konsepsi legisme yang positivistic yang berpendapat bahwa hukum indentik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat negara yang berwenang.¹⁵²

Menurut pendapat Johnny Ibrahim tentang penelitian menyatakan sebagai berikut; “Peneliti harus memiliki kemampuan melihat hukum dalam perspektif yuridis kedalam bahasa nonyuridis dan mampu bahkan untuk memperkuat argumentasi dan analisis ilmiahnya dapat menggunakan format penelitian ilmu hukum empiris”.¹⁵³

1.7.2. Pendekatan Masalah.

Menurut Peter Mahmud Marzuki, Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum yaitu pendekatan Undang-Undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*canseptual approach*), sedangkan menurut Johnny Ibrahim ada 7 (tujuh) pendekatan dalam penelitian hukum normatif yaitu: pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*canseptual approach*), pendekatan analitis (*analitical*

¹⁵²Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2007, h. 280

¹⁵³Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, 2012, h. 269- 270

approach), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).¹⁵⁴

Fokus Penelitian ini untuk melakukan pengkajian dan analisis terhadap landasan yuridis tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya pada tahap penyelidikan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang memiliki permasalahan hukum baik keaburan hukum maupun konflik norma pada tahap penyelidikan.

Penelitian ini menggunakan 5 (lima) pendekatan yang dikombinasikan sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian ini yaitu pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah semua Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, sehingga terlihat konsistensinya antara Undang-Undang satu dengan yang lainnya, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), didasarkan pada beberapa konsep yang telah ada dan dibangun oleh pengkonsep, pendekatan filsafat (*philosophical approach*) digunakan untuk memahami hakekat penagakan hukum tindak pidana pencurian benda-benda Cagar budaya dalam perspektif Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010, pendekatan kasus (*case approach*), serta pendekatan komparatif (*comparative approach*) untuk memberikan gambaran perbandingan penyelidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya oleh PPNS di Balai Pelestarian Cagar budaya.

Penelitian ini juga melakukan pendekatan historis (*historical approach*) guna memahami nilai-nilai sejarah dari benda-benda Cagar Budaya yang dilindungi dan diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010.

1.7.3. Sumber Bahan Hukum.

Penelitian ini adalah yuridis normatif (*normative legal research*) dan dalam rangka melengkapi kajiannya maka diperlukan bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier. Bahan hukum primer (*primary sources our authorities*) adalah semua aturan hukum

¹⁵⁴ *Ibid*, h. 302-321

yang dibentuk dan dibuat secara resmi oleh suatu lembaga negara dan/atau badan pemerintahan, yang demi tegaknya akan diupayakan berdasarkan daya paksa yang akan dilakukan secara resmi oleh aparat negara.¹⁵⁵

Penelitian hukum ini menggunakan metode penelusuran terhadap bahan hukum primer, dengan cara mencari dan mengkaji Peraturan Perundang-undangan yang ada relevansinya dengan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar budaya antara lain;

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana Untuk Seluruh Wilayah Republik Indonesia.
3. Kitab Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP).
4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan
6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya.
7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1993 Tentang Pelaksanaan Kitap Undang- Undang Hukum Acara Pidana.
8. Perkapolri Nomor 6 Tahun 2010 tentang Manajemen Penyidikan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil
9. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (PERMENDIKBUD) Nomor 30 Tahun 2015 tentang organisasi dan tata kerja Balai Pelestarian Cagar Budaya.
10. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2015 tentang Museum.

Bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*), yaitu sumber bahan hukum yang memberikan penjelasan dan

¹⁵⁵Soetandjo Wigjosoebroto, *Hukum Konsep dan Metode*, Setara Perss, Malang, 2013, h. 67

konfirmasi mengenai bahan hukum primer seperti hasil wawancara, rancangan peraturan perundang-undangan, buku-buku hukum, jurnal, majalah, makalah, artikel baik dari media cetak dan elektronik, hasil-hasil penelitian dan hasil penulisan dari kalangan hukum yang berkaitan dengan masalah tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya. Bahan hukum tersier (*tertiary sources or authorities*), yaitu sumber bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif.

1.7.4. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum.

Guna mendapatkan dan mengumpulkan bahan hukum primer yang diperlukan peneliti menggunakan metode penelusuran terhadap bahan hukum primer dengan cara mencari dan mengkaji peraturan Perundang-undangan yang ada relevansinya dengan penyidikan PPNS dalam tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana Untuk Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Kitab Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP), Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1993 Tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, Perkapolri Nomor 6 Tahun 2010 tentang Manajemen Penyidikan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (PERMENDIKBUD) Nomor 30 Tahun 2015 tentang organisasi dan tata kerja Balai Pelestarian Cagar Budaya, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2015 tentang Museum.

1.7.5. Analisis Bahan Hukum.

Analisis bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier menempati posisi

yang sangat menentukan dalam penelitian ini, yaitu analisis dengan menggunakan instrumen atau konsep hukum sebagaimana dalam landasan teori dan penjelasan konsep sebagai jawaban terhadap pokok permasalahan yang menjadi isu hukum utama, mengingat yang menjadi acuan utama adalah jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan dengan pendekatan undang-undang, pendekatan kasus dan pendekatan konseptual serta berupaya membandingkan dengan kasus-kasus yang pernah ada untuk mendukung penulisan disertasi ini.

Selanjutnya hasil penelitian berupa bahan hukum baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier yang telah dikumpulkan tersebut, diolah dan dianalisis secara yuridis kualitatif berwujud kata-kata dan tidak berwujud angka-angka.¹⁵⁶ Instrumen analisis yang digunakan adalah metode penafsiran hukum (interpretasi) sebagaimana lazimnya digunakan dalam penelitian ilmu normatif.¹⁵⁷ Secara kualitatif artinya menguraikan bahan secara beruntun dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih dan efektif sehingga memudahkan pemahaman dan interpretasi secara runtut.¹⁵⁸ Pada akhirnya dapat ditarik suatu kesimpulan.

1.8. Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika penulisan disertasi ini terdiri atas 5 (lima) bab. Masing-masing bab akan menguraikan hal-hal sebagai berikut: Bab I sebagai sub bab pendahuluan, menguraikan tentang latar belakang permasalahan; perumusan masalah, tujuan penelitian; manfaat penelitian; kerangka teori yang terdiri atas teori sistem hukum dan teori sistem peradilan pidana; kerangka konseptual terdiri atas konsep perlindungan Cagar Budaya, konsep penegakan hukum, konsep tindak pidana pencurian, konsep benda, konsep Cagar Budaya, konsep Penyidik Pegawai Negeri Sipil, konsep hakikat; metode penelitian terdiri atas jenis penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, teknik

¹⁵⁶Miles Matrew dan Michael Huberman, *Analisa Data Kualitatif*, terjemahan Tjetjep Rohendi Rohini, Jakarta, UI-Press, 1982, h. 15

¹⁵⁷Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti 1993, h. 54

¹⁵⁸Muhammad Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2004, h. 86

pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum, dan diakhiri dengan pertanggungjawaban sistematis.

Bab II Hakikat penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar budaya dalam perspektif Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 terdiri dari sub bab-sub bab antara lain pengertian hakikat; definisi dan pengertian, analisa teori kewenangan negara terhadap penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya dalam perspektif Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010, Hakikat Penyidikan Tindak Pidana Pencurian Benda-Benda Cagar Budaya dalam perspektif Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010.

Bab III penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya oleh penyidik pegawai negeri sipil (PPNS), yang terdiri dari sub bab-sub bab antara lain sejarah pengaturan Cagar Budaya; ketentuan tindak pidana pencurian yang diatur dalam KUHP; kebijakan legislatif tindak pidana pencurian benda di luar KUHP; pengaturan berdasarkan Organisasi Internasional PBB UNESCO dan Konvensi Internasional Nomor 11806; fakta kasus pencurian benda-benda Cagar Budaya di Indonesia pada tahap penyelidikan dan penyidikan; analisis teori sistem hukum terhadap efektifitas penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya oleh penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) terdiri atas: analisa terhadap substansi hukum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010, dan analisa terhadap struktur hukum, analisa terhadap kultur hukum.

Bab IV Konsep penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya di masa yang akan datang, yang terdiri dari sub bab-sub bab yaitu penegakan hukum tindak pidana pencurian cagar budaya dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, Tahapan Penyelidikan dan Penyidikan dalam Undang-Undang Hukum Acara Pidana Nomor 8 Tahun 1981, pengaturan penyidikan oleh penyidik pegawai negeri sipil, penyelidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010, analisa teori sistem peradilan pidana dalam penyidikan tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya, perbandingan penyidikan kasus tindak pidana pencurian benda Cagar Budaya di BPCB D.I.Yogyakarta dan BPCB Jawa Timur, konsep penyidikan tindak pidana pencurian benda Cagar Budaya di Indonesia dimasa

yang akan datang, penegakan hukum tindak pidana pencurian benda-benda Cagar Budaya ditingkat penyidikan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia dimasa yang akan datang.

Bab V kesimpulan dan saran-saran