

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang mempertemukan berbagai bentuk kemajemukan wilayah, suku, budaya, tradisi, agama dan sejarah dari berbagai entitas yang ada untuk membentuk satu jati diri bangsa Indonesia. Jati diri bangsa Indonesia yang plural dan multikultural tersebut termanifestasi dalam nilai-nilai filsafat Pancasila. Nilai-nilai moralitas dan kemanusiaan dalam Pancasila tersebut kemudian ditransformasi dalam bentuk cita hukum dan asas-asas hukum yang terkonsep menjadi satu sistem hukum nasional.<sup>1</sup>

Indonesia menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum sekaligus sebagai falsafah hidup bangsa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Negara Indonesia yang kaya dalam ragam budaya memperkaya sekaligus mengintegrasikan Indonesia sebagai suatu bangsa dalam suatu integrasi sosial, namun pada saat bersamaan juga menuntut suatu pengakuan politik (*political recognition*) dan politik pengakuan (*politic of recognition*) yang menjamin hak individu dan kesetaraan hak dari berbagai entitas yang ada.<sup>2</sup>

Pasal 18B Ayat (2) dan Pasal 28I Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat dengan UUD 1945) mengakui dan menghormati keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional berikut identitas budayanya sebagai kesatuan entitas yang merupakan

---

<sup>1</sup> Soejadi, 1999, *Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia*, cetakan pertama, Yogyakarta, Lukman Offset, hlm. 183-184.

<sup>2</sup> Yudi Latif, 2011, *Negara Paripurna*, cetakan kedua, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm. 377-379.

bagian dari Bangsa Indonesia. Pengaturan hukum terkait hak masyarakat hukum adat dalam sejumlah peraturan perundang-undangan nasional dapat ditemukan antara lain dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut TAP MPR) Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Pasal 5 huruf j mengenai pengakuan dan penghormatan negara terhadap hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya atas sumber daya agraria dan sumber daya alam. Dalam Pasal 3, Pasal 5 dan Pasal 58 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA), negara mengakui keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat dan menyatakan bahwa hukum agraria nasional bersumber dari hukum adat. Hukum adat yang telah ada baik tertulis maupun tidak tertulis tersebut tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA.

Pasal 32 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa: “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya”, serta penjelasannya antara lain menyatakan usaha kebudayaan harus menuju kearah kemajuan adab, budaya dan persatuan dengan tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang dapat memperkembangkan atau memperkaya kebudayaan bangsa sendiri, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia. Beranjak dari UUD 1945 ini, pemerintah berkewajiban untuk mengambil segala langkah dan upaya dalam usaha memajukan kebudayaan bangsa dan negara agar tidak punah dan luntur karena merupakan unsur nasionalisme dalam memperkokoh rasa persatuan dan kesatuan negara kita.

Cagar budaya merupakan kekayaan budaya yang penting demi memupuk kesadaran jati diri bangsa dan mempertinggi harkat dan martabat bangsa, serta memperkuat ikatan rasa kesatuan dan persatuan bagi terwujudnya cita-cita bangsa pada masa depan. Perlindungan hukum sangat dibutuhkan sehingga dapat mengurangi ancaman kerusakan dan kepunahan terhadap benda - benda cagar budaya, Salah satu benda cagar budaya yang juga menjadi penting peranannya adalah Bangunan cagar budaya karena Bangunan Cagar Budaya sebagai sumber daya budaya memiliki sifat rapuh, unik, langka, terbatas, dan tidak terbaru. Oleh karena itu, pemerintah berkewajiban untuk melindungi benda cagar budaya sebagai warisan budaya bangsa Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya (selanjutnya disingkat UU No. 11 Tahun 2010), “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”. Penetapan cagar budaya ini merupakan urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Ini tercantum dalam Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 huruf V tentang pembagian urusan pemerintahan bidang kebudayaan salah satunya mengenai cagar budaya.

Atas dasar jenisnya Cagar Budaya dikelompokkan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu Cagar Budaya Bergerak dan Cagar Budaya Tidak Bergerak. Cagar Budaya

Bergerak adalah Cagar Budaya yang dapat dipindah-pindahkan dari tempat satu ke tempat yang lainnya yang umumnya merupakan benda-benda koleksi yang disimpan di Museum seperti arca batu, mahkota raja, musik tradisional Gamelan Jawa, Keris kuno, mangkuk keramik, dan lain-lain.<sup>3</sup> Sedangkan Cagar Budaya tidak bergerak adalah Cagar Budaya yang tidak dapat dipindah-pindahkan dan lebih bersifat monumental seperti Bangunan Masjid Kuno, Bangunan Candi, Struktur Candi, Situs Petirraan, Kawasan Kota Kuno, dan lain-lain. Cagar Budaya baik yang bergerak maupun tidak bergerak merupakan warisan budaya nasional yang memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, kebudayaan, dan berguna dalam rangka menelusuri kehidupan nenek moyang kita masa lalu, serta untuk memupuk serta meningkatkan kepribadian bangsa.<sup>4</sup>

Sebagian besar benda cagar budaya suatu bangsa adalah hasil ciptaan bangsa itu pada masa lalu yang dapat menjadi sumber kebanggaan bangsa yang bersangkutan. Oleh karena itu, pelestarian benda cagar budaya Indonesia merupakan ikhtiar untuk memupuk kebanggaan nasional dan memperkokoh kesadaran jati diri sebagai bangsa yang berdasarkan Pancasila. Kesadaran jati diri suatu bangsa yang banyak di pengaruhi oleh pengetahuan tentang masa lalu bangsa yang bersangkutan, sehingga keberadaan bangsa itu pada masa kini dan proyeksinya kemasa yang akan datang bertahan kepada ciri khasnya sebagai bangsa tetap berpijak pada landasan falsafah dan budayanya sendiri.

Upaya melestarikan benda cagar budaya dilaksanakan selain untuk memupuk rasa kebanggaan nasional dan memperkokoh kesadaran jati diri sebagai

---

<sup>3</sup> <https://kebudayaan.kemdikbud.go.id/ditpcbm/2015/05/11/cagar-budaya/>

<sup>4</sup> *Ibid.*

bangsa yang berdasarkan Pancasila, juga untuk kepentingan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan serta pemanfaatan lain dalam rangka kepentingan nasional. Memperhatikan hal-hal tersebut, pemerintah dianggap perlu dan berkewajiban untuk melaksanakan tindakan penguasaan, pemilikan, penemuan, pencarian, perlindungan, pemeliharaan, pengelolaan, pemanfaatan dan pengawasan terhadap cagar budaya yang ada di Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disingkat dengan UU No 2 Tahun 2012) digunakan untuk pembangunan:

- a. Pertahanan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. Fasilitas keselamatan umum;
- k. Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;

- m. Cagar alam dan cagar budaya;
- n. Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Pasal 10 huruf m UU No 2 Tahun 2012 menjelaskan bahwa cagar budaya berkaitan erat dengan pengadaan tanah. Tanah sebagai alas berdirinya sebuah cagar budaya seharusnya memiliki status tanah yang jelas, sehingga hal itu dapat mempermudah dalam pelestarian cagar budaya itu nantinya. Dari uraian di atas, penulis tertarik untuk meneliti mengenai cagar budaya yang terdapat di atas tanah ulayat kaum berupa bangunan Rumah Gadang Angku Lareh yang berada di Kenagarian Paninjauan, Kecamatan Tanjung Raya, Kabupaten Agam untuk dijadikan sebagai objek wisata budaya. Hal ini dituangkan dalam bentuk tulisan skripsi yang berjudul **“PENETAPAN BENDA CAGAR BUDAYA DI ATAS TANAH ULAYAT KAUM UNTUK PERLINDUNGAN WARISAN BUDAYA DI KABUPATEN AGAM”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka yang menjadi pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah;

1. Bagaimana Proses Penetapan Cagar Budaya di Kabupaten Agam?

2. Bagaimana Proses Penetapan Benda Cagar Budaya di atas Tanah Ulayat Kaum untuk Perlindungan Warisan Budaya di Kabupaten Agam?
3. Bagaimana Peran Pemerintah dalam Perlindungan Benda Cagar Budaya di atas Tanah Ulayat Kaum di Kabupaten Agam?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan Rumusan Masalah di atas maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Proses Penetapan Cagar Budaya di Kabupaten Agam.
2. Untuk mengetahui Proses Penetapan Benda Cagar Budaya di atas Tanah Ulayat Kaum untuk Perlindungan Warisan Budaya di Kabupaten Agam.
3. Untuk mengetahui Peran Pemerintah dalam perlindungan Benda Cagar Budaya di atas Tanah Ulayat Kaum di Kabupaten Agam.

### **D. Manfaat Penelitian**

Dengan dilakukannya penelitian ini hendaknya memberikan manfaat berupa:

1. Manfaat Teoritis
  1. Untuk melatih kemampuan penulis dalam membuat suatu karya ilmiah.
  2. Untuk menerapkan teori-teori yang telah diperoleh dari perkuliahan dan menghubungkannya dengan praktek yang ada di lapangan.

3. Untuk memberikan manfaat dan kontribusi positif untuk perkembangan ilmu hukum, khususnya di dalam bidang hukum administrasi negara.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan sumbangan pemikiran bagi para pihak yang memiliki kepentingan dalam penelitian ini.
- b. Diharapkan agar hasil penelitian ini dapat menjadi sumber informasi bagi mahasiswa dan dosen dalam memperkaya perkembangan ilmu dalam hal kajian yang ditulis oleh penulis yakni mengenai penetapan benda cagar budaya di atas tanah ulayat kaum untuk perlindungan warisan budaya di Kabupaten Agam.
- c. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi sumber informasi bagi masyarakat, untuk mengetahui bagaimana proses penetapan cagar budaya di atas tanah ulayat kaum di Kabupaten Agam dan bagaimana peran Pemerintah dalam perlindungan cagar budaya di atas tanah ulayat kaum di Kabupaten Agam tersebut.

## E. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini, maka penelitian ini menggunakan metode sebagai berikut :

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris atau penelitian pelaksanaan hukum. Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji dan menelaah bagaimana suatu produk hukum diterapkan di dalam masyarakat. Dengan perkataan lain, dalam penelitian ini penulis mengkaji



bagaimana pelaksanaan suatu aturan yang berlaku dan bagaimana masyarakat melihat, memahami dan melaksanakan berlakunya suatu aturan hukum tersebut. Penelitian ini bersifat deskriptif<sup>5</sup>, yaitu penelitian yang memberikan data tentang suatu keadaan atau gejala-gejala sosial yang berkembang di tengah-tengah masyarakat sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran menyeluruh, lengkap, dan sistematis tentang objek yang akan diteliti.

## 2. Sumber Data

Penelitian ini adalah untuk mendapatkan data<sup>6</sup> :

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dengan metode wawancara (*interview*) dengan pihak-pihak yang berkaitan dengan permasalahan ini.
- b. Data Sekunder, adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*) yang ada berupa bahan hukum, data tersebut terdiri dari:

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat mengikat, dalam artian bahan hukum yang berasal dari berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan yang diteliti, diantaranya adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- b. TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam,

---

<sup>5</sup> Zainudin Ali, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung, Sinar Grafika, hlm. 105.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 47.

- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 05 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya,
- e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum,
- f. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,
- g. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 02 Tahun 2007 tentang Pokok- Pokok Pemerintahan Nagari,
- h. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya,
- i. Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 12 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari, dan
- j. Peraturan Bupati Agam Nomor 49 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pendidikan dan Kebudayaan.

## 2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya Rancangan Undang-Undang (RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP), hasil penelitian (hukum), hasil karya (ilmiah) dari kalangan hukum, dan sebagainya.<sup>7</sup>

## 3. Bahan hukum tersier

---

<sup>7</sup> Bambang Sunggono, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Rajawali Pres, hlm. 114.

Bahan hukum tersier yakni bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus-kamus (hukum), ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.<sup>8</sup>

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### a. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti oleh penulis di lapangan.<sup>9</sup> Dalam wawancara ini, penulis mengadakan Tanya jawab dengan Bapak Muhammad Jasir, S.Sos selaku Seksi Cagar Budaya dan Permusiuman Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Agam, Ibu Femi Widarni selaku anggota kaum Angku Lareh Paninjauan, dan Bapak Dedi Andriano, S.Pd selaku Sekretaris Nagari Paninjauan.

#### b. Studi Dokumen

Studi Dokumen untuk memperoleh data sekunder dapat dilakukan dengan Studi Dokumen, ialah suatu teknik pengumpulan data dengan melihat, meneliti, dan mengumpulkan bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan penelitian.

### 4. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

#### a. Pengolahan Data

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 114.

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, 2012, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI-Pres, hlm. 196.

Setelah data terkumpul peneliti mengolah data dengan cara sebagai berikut:

#### 1. Inventarisasi Data

Pengumpulan data yang berupa data sekunder meliputi buku atau literatur lain yang berkaitan dengan judul yang diperoleh penulis dari berbagai perpustakaan dan *searching* internet. Kemudian data tersebut disusun secara berurutan dan teratur sesuai dengan permasalahan.

#### 2. Editing

Editing yaitu meneliti kembali catatan-catatan data yang diperoleh untuk memastikan catatan itu sudah cukup baik dan dapat disiapkan untuk proses berikutnya.

#### b. Analisa data

Analisa data yang akan digunakan dalam penulisan ini adalah secara kualitatif yaitu dimana hasil penelitian baik data primer maupun data sekunder akan dipelajari yang kemudian dijabarkan dalam bentuk kalimat yang disusun secara sistematis yang menggambarkan permasalahan yang timbul dari seputar judul.

#### 5. Metode Penarikan Sampel

Teknik penarikan sampel yang digunakan adalah teknik *Purposive sampling* adalah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Perkembangan tertentu ini misalnya orang tersebut yang dianggap tahu tentang apa yang kita harapkan atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi obyek atau situasi yang diteliti. Atau dengan kata lain pengambilan sampel diambil berdasarkan kebutuhan penelitian.