

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya memberi istilah terhadap benda cagar budaya yaitu *“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 manusia¹”*. Hukum internasional yaitu Konvensi Den Haag 1954 memberikan pengertian terhadap benda budaya yaitu *“Benda bergerak atau tidak bergerak yang mempunyai kepentingan besar terhadap warisan budaya setiap orang, seperti monumen-monumen arsitektur, seni atau sejarah, baik yang bersifat religius maupun secular, situs arkeologi, kelompok bangunan yang secara keseluruhan mempunyai kepentingan sejarah atau artistik, karya seni, sebagaimana koleksi-koleksi ilmiah dan koleksi-koleksi penting dari buku-buku dan arsip-arsip atau reproduksi dari benda-benda yang ditetapkan diatas”²*.

¹ Pasal 1 Butir 2 UU Cagar Budaya

² Pasal 1 Butir (a) Konvensi Den Haag 1954.

Benda budaya wajib mempunyai perhatian khusus dari warga nasional maupun warga internasional perihal ini diakibatkan banyak benda budaya yang mengalami kerusakan, kehilangan, kehancuran yang memerlukan perhatian khusus dari berbagai pihak supaya keberadaannya terpelihara. Pada dasarnya telah terdapat peraturan internasional terkait perlindungan kekayaan benda budaya terletak di daerah konflik bersenjata ataupun tidak seperti Konvensi Den Haag 1954 tentang perlindungan benda budaya pada konflik bersenjata³. Benda budaya mempunyai kerentanan apabila berlangsungnya konflik yang dilakukan menggunakan senjata yaitu meliputi konflik yang menggunakan senjata dalam skala internasional dan skala non internasional. Kasus yang ditimbulkan dari konflik bersenjata semacam salah target penyerangan seperti penyerangan warga sipil, penyerangan tempat-tempat umum, penyerangan rumah sakit, penyerangan sekolah, penyerangan cagar budaya serta lebih parahnya lagi ialah penyerangan tempat pengungsi.

Penghancuran benda budaya secara terencana yang bukan termasuk dalam kepentingan militer ialah sesuatu pelanggaran hukum internasional dan hukum humaniter internasional serta siapapun yang bertanggungjawab atas pelaksanaan perintah dan eksekusi serangan semacam itu dapat dihukum atas dasar kejahatan perang. Meskipun pelaksanaan konflik bersenjata dibatasi oleh hukum, namun berjalannya konflik bersenjata tetap menyebabkan terjadinya kerusakan atau hilangnya properti karena

³ *Ibid.* hlm.7.

penghancuran merupakan suatu komponen yang tidak terelakkan dalam perang.

Selain obyek militer yang dijadikan serangan dalam konflik bersenjata, maka obyek sipil dapat menjadi sasaran utama dan akan mengalami kerusakan yang lebih besar⁴. Pada Perang Dunia ke-II telah mengakibatkan benda-benda budaya hancur dan rusak atau diangkat dari wilayah asalnya oleh pihak yang menduduki wilayah asal benda budaya tersebut, keadaan ini sangat merugikan bagi Negara pemilik benda budaya tersebut dan juga memberikan kerugian bagi seluruh umat manusia⁵.

United National Educational, Scientied, and Cultural Organization (selanjutnya disingkat UNESCO) telah memuat beberapa kasus terkait penghancuran benda budaya pada saat konflik bersenjata contohnya penghancuran di Milisi Taliban terhadap warisan budaya Afghanistan, *Smaller Bamiyan Budha* yang terjadi selama konflik bersenjata⁶. Tahun 2003 sejak terjadinya aksi militer angkatan bersenjata Amerika Serikat memasuki daerah Irak, akibatnya Irak banyak mengalami kerusakan seni dan budaya dalam peperangan tersebut.

Terdapat banyak gedung perpustakaan tercatat selaku bangunan yang mengalami kehancuran berat UNESCO melaporkan perpustakaan serta arsip nasional di Irak tertimpa banyak kehancuran, selain itu gedung

⁴ Fadil Hidayat, dkk, "Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Situs Budaya dalam Prespektif Hukum Humaniter Internasional (Studi Kasus Perusakan Kota Kuno Palmyra oleh ISIS), *Diponegoro Law Journal*, (Universitas Diponegoro, 2017), hlm. 6.

⁵ *Ibid.*

⁶ Jufrian Murzal, Shopia Liatriani, "Tanggungjawab Peserta Tempur Dalam Melindungi Benda Cagar Budaya Dalam Suatu Konflik Bersenjata", *Jurnal Ilmiah Mahasiswa*, (Banda Aceh : Universitas Syiah Kuala, 2017), hlm. 15.

arsip serta perpustakaan Nasional di ibukota Baghdad hangus dibakar 1,5 juta buku menjadi abu, ratusan koleksi kitab kunonya sudah lenyap serta bermacam-macam naskah yang bersejarah hangus terbakar akibat hantaman rudal⁷.

Beberapa benda budaya yang terdaftar sebagai kekayaan benda budaya akibat konflik bersenjata antara suatu Negara tersebut menjadi rusak parah. Benda budaya tidak diperbolehkan menjadi target militer, dijadikan sebagai tameng untuk melindungi diri serta dengan tindakan penghancuran peninggalan benda budaya dengan tujuan utama untuk penghilangan identitas pada suatu dalam upaya untuk mengambil alih negara sasaran tersebut yang benda budayanya telah dihancurkan. Contohnya penyerangan dan penghancuran terhadap benda budaya yaitu konflik antara Israel dengan Palestina. Israel melaksanakan serangan terhadap area peribadahan Masjidil Aqsa dengan intensitas penyerangan 40 kali dalam kurun waktu satu bulan, serta melanggar sebanyak kurang lebih 1.000 tindakan pelanggaran serta penyerangan dengan sasaran objek beberapa masjid dan gereja di Palestina pada periode tahun 2017⁸.

ISIS juga melakukan Aksi penghancuran semenjak pertengahan tahun 2014 sampai Maret 2015 kepada daerah yang memiliki sejarah dan juga menghancurkan peninggalan arkeologi lainnya yang terdapat Irak

⁷ Hilda, "Kedudukan dan Daya Mengikat Konvensi Den haag 1954 tentang Perlindungan Obyek Budaya Dalam Sengketa Bersenjata Terhadap Pihak-Pihak yang Bersengketa (Amerika Serikat-Irak) menurut Konvensi Wina 1969 Tentang Perjanjian Internasional), *Jurnal Cipta Hukum*, (Sulawesi Tengah : Universitas Tadulako Palu, 2013),Hlm.111.

⁸ [Palestina: Israel Serang Masjid Al Aqsa 40 Kali dalam Sebulan - Global Liputan6.com](https://www.globalliputan6.com/palestina-israel-serang-masjid-al-aqsa-40-kali-dalam-sebulan/), diakses pada tanggal 1 Januari 2021.

serta Suriah. Di balik penyebab penghancuran benda budaya di Irak dan Suriah dilakukan oleh rezim penguasa yang semestinya bertanggungjawab terhadap perlindungan serta keamanan benda budaya yang ada di wilayahnya. Penghancuran benda budaya adalah suatu hal yang melanggar perikemanusiaan. Penghancuran tersebut dilakukan pada bangunan simbolis keagamaan, identitas etnik, dan pada benda-benda budaya lainnya yang merupakan suatu aktivitas penganiayaan yang bertajuk pada kejahatan yang mengandung unsur kemanusiaan⁹.

Penghancuran terhadap benda budaya merupakan suatu kejahatan yang melanggar peraturan hukum humaniter internasional dan harus dipertanggung jawabkan. Seperti pada kasusnya Ahmad Al Faqi Al Mahdi yang didakwa bahwa terbukti telah melakukan pelanggaran berupa penghancuran terhadap benda bersejarah dalam konflik bersenjata di Mali, dan bertanggung jawab secara pribadi terhadap kehancuran benda bersejarah tersebut dan diberikan hukuman penjara selama 9 tahun dan denda sebanyak EUR 2.700.000, termasuk penggantian rugi atas kehancuran mengakibatkan kerusakan yang terjadi pada benda cagar budaya EUR 91.000, dampak kerugian secara ekonomi sebesar EUR 2.120.000, dan ganti rugi secara moral sebesar EUR 483.000¹⁰.

⁹ Made Panji, "Penghancuran Benda Budaya (*iconoclast*) sebagai Kejahatan terhadap Kemanusiaan", *Udayana Master law Journal*, (Bandung : Universitas Udayana, tanpa tahun), hlm. 2.

¹⁰ Taufik Rachmat Nugraha, "Urgensi Perlindungan Benda Bersejarah Di Indonesia Berdasarkan Hukum Humaniter Internasional", *Mimbar Hukum*, (Jawa Barat : Universitas Padjadjaran, 2019), hlm. 385.

Salah satu bentuk penyerangan terhadap benda budaya oleh para pihak dalam konflik bersenjata adalah dengan menghancurkan identitas musuh, agresi kebudayaan seperti perusakan dan penjarahan benda budaya, menjadi alat penghapusan manifestasi dari identitas musuh. Sedangkan untuk perihal penjarahan ataupun pencurian benda budaya pada saat terjadinya konflik bersenjata, hal tersebut dilakukan sebagai bentuk pengumpulan trofi perang, sebagai tanda penaklukan atau sekedar untuk menumpuk kekayaan¹¹.

Perlindungan benda budaya baik bergerak maupun tidak bergerak sangatlah penting baik secara nasional maupun internasional. Benda bersejarah merupakan benda yang sangat berharga untuk suatu Negara Ini adalah perwujudan nilai budaya manusia. Benda budaya harus mendapat perlindungan berlapis, yaitu mendapatkan perlindungan harta benda pendudukan sipil, dan aturan terkait perlindungan terhadap harta benda pendudukan sipil dan dilindungi secara khusus berdasarkan ketentuan yang mengatur terkait dalam upaya memberikan suatu perlindungan benda budaya pada masa konflik dengan persenjataan¹².

Catatan peninggalan dunia serta catatan warisan Negara dalam kondisi urgensi dibentuk sebagai upaya bentuk untuk melindungi benda budaya. Secara umum perangkat hukum internasional terkait pengaturan

¹¹ Sasha Izni, "Perlindungan Terhadap Benda Budaya Pada Masa Konflik Bersenjata Menurut Hukum Humaniter Internasional : Penerapannya Oleh *International Criminal Tribunal For The Former Yugoslavia* dalam Kasus-Kasus Dubrovnik", ***Skripsi***, (Depok : Universitas Indonesia, 2012), hlm. 5.

¹² Herman Suryokumoro,dkk, ***Hukum Humaniter Internasional (Kajian Norma dan Kasus)***, (Malang : UB press, 2020), hlm. 92.

perlindungan kekayaan benda budaya pada area yang terdampak konflik bersenjata adalah Konvensi Haque 1954, Protokol tambahan I, Protokol Tambahan kedua 1977, Konvensi Jenewa 1949, Meskipun sudah memiliki beberapa aturan namun tetap saja akan ada terjadinya konflik-konflik yang mengakibatkan rusaknya benda budaya.

Perlindungan terhadap benda budaya yang diberikan oleh Konvensi Den Haag Tahun 1954 terdapat tiga ketentuan yaitu¹³ : perlindungan umum yang menggunakan 1 (satu) lambang perisai biru, perlindungan khusus yang menggunakan 3 (tiga) perisai biru, serta yang terakhir adalah perlindungan yang ditingkatkan yang mendapatkan perlindungan paling ekstra. Pada saat ini Indonesia belum mengimplementasikan kewajiban pemakaian lambang biru terhadap cagar budaya¹⁴. Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya (berikutnya disebut UU Cagar Budaya) belum menyebutkan pemberian perlindungan pada saat konflik bersenjata.

Benda Cagar Budaya yang berada di Indonesia juga memiliki ancaman, baik ancaman secara alamiah maupun ancaman dari tangan manusia. Sumber alamiah adalah berupa pelapukan pada benda bersejarah. Sedangkan untuk ancaman oleh tangan manusia pada biasanya semacam penghancuran secara disengaja, penjarahan serta jual-beli ilegal, hal

¹³ Pasal 16, Pasal 17 Konvensi Den Haag 1954.

¹⁴ Jufrian Murzal, Shopia Liatriani, "Tanggungjawab Peserta Tempur Dalam Melindungi Benda Cagar Budaya Dalam Suatu Konflik Bersenjata", *Jurnal Ilmiah Mahasiswa*, (Banda Aceh : Universitas Syiah Kuala, 2017), hlm. 16.

tersebut bisa berlangsung pada masa damai serta pada masa konflik bersenjata¹⁵.

UU Cagar Budaya secara umum telah memberikan ancaman hukuman pidana bagi siapapun yang melakukan pelanggaran terhadap benda budaya. Namun dalam situasi konflik bersenjata UU Cagar Budaya belum secara jelas mengatur mengenai perlindungan hukum pidana terhadap benda budaya dikarenakan pasal-pasal yang terkandung dalam UU Cagar Budaya bersifat umum dan belum ada pembeda saat masa damai serta masa konflik bersenjata. UU Cagar Budaya hanya memberikan penyelamatan pada cagar budaya suatu negara dalam keadaan urgensi, tidak dijelaskan dalam keadaan konflik bersenjata. Dengan demikian perlu adanya pengaturan hukum mengenai perlindungan terkait hukum pidana terhadap benda budaya dalam masa dimana terjadi konflik bersenjata yang lebih spesifik lagi. Dikarenakan Negara memiliki kewajiban dalam rangka memberi perlindungan benda budaya pada masa damai ataupun pada masa konflik bersenjata dengan tujuan agar benda budaya tidak hilang ataupun rusak.

¹⁵Taufik Rachmat Nugraha, "Urgensi Perlindungan Benda Bersejarah Di Indonesia Berdasarkan Hukum Humaniter Internasional", *Mimbar Hukum*, (Jawa Barat : Universitas Padjadjaran, 2019), hlm. 386.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang termuat dalam latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan masalah:

- a. Apakah UU Cagar Budaya sudah melakukan perlindungan hukum pidana terhadap benda budaya pada saat konflik bersenjata?
- b. Bagaimanakah perlindungan hukum pidana terkait benda budaya ketika terjadi konflik bersenjata di masa yang akan datang?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dimuat sebelumnya penulisan ini dilakukan dengan tujuan :

- a. Untuk mengetahui Apakah UU Cagar Budaya sudah melakukan perlindungan hukum pidana terhadap benda budaya pada saat konflik bersenjata.
- b. Untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum pidana terkait benda budaya ketika terjadi konflik menggunakan senjata di masa yang akan datang.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang akan disampaikan dalam penulisan ini adalah :

- a. Manfaat teoritis
 - (1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat menemukan bentuk perlindungan terhadap benda budaya dari konflik bersenjata yang ada dalam UU Cagar Budaya.

- (2) Untuk memberikan pemahaman terhadap perlindungan hukum pidana terkait benda budaya ketika terjadinya konflik menggunakan senjata di masa yang akan datang.

b. Manfaat praktis

- (1) Secara praktis diharapkan dapat mengidentifikasi bentuk perlindungan benda budaya dari konflik bersenjata dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.
- (2) Penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran terhadap permasalahan perlindungan hukum pidana terhadap benda budaya pada saat konflik bersenjata di masa yang akan datang.

1.5. Keaslian Penelitian

Dalam rangka melaksanakan riset, penulis telah melakukan penelusuran terkait hasil penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya, supaya penelitian skripsi ini yang dilakukan penulis menampilkan orisinalitas. Pencarian hasil penelitian difokuskan lebih kepada penelitian sejenis dengan penulis. Selain itu, perlu diketahui prinsip perbandingan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis lain. Agar lebih mudah menemukan penelitian terdahulu dan penelitian yang ingin penulis lakukan, berikut disajikan dalam bentuk tabel.

Tabel 1 menunjukkan keaslian penelitian dalam artikel ini dan relevansinya dengan penelitian sebelumnya, sebagai berikut.

No	Peneliti Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Korelasi Dengan Penelitian ini
1.	Sasha Izni Shadrina, Universitas Indonesia, Tahun 2012.	Perlindungan terhadap benda budaya pada masa konflik bersenjata menurut hukum humaniter internasional : penerapannya oleh <i>international criminal tribunal for the former Yugoslavia dalam kasus-kasus Dubrovnik</i>	Skripsi ini secara khusus membahas mengenai perlindungan benda budaya dari konflik bersenjata dan lebih difokuskan untuk menelaah praktik <i>Internasional Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia</i> terhadap penghancuran kota tua yang terjadi di Dubrovnik.	Penelitian skripsi ini sangat membantu khususnya untuk menganalisa terkait perlindungan benda budaya, mengingat hal tersebut ada korelasinya dengan pnenelitian skripsi penulis, yaitu tentang perlindungan benda budaya dari konflik bersenjata dan

				penelitian penulis ini difokuskan pada perbandingan aturan hukum internasional dan aturan hukum nasional, serta pengaturan hukum nasional mengenai perlindungan hukum pidana benda budaya pada saat konflik bersenjata di masa yang akan datang.
--	--	--	--	---

Sumber : berdasarkan penelusuran dan telaah penulis atas artikel ilmiah.

1.6. Metode Penelitian

Soerjono Soekanto mengemukakan pernyataan bahwa penelitian terkait hukum ialah suatu kegiatan ilmiah berdasarkan tata cara, runtut berdasarkan sistematika, serta memiliki pemikiran terkait dengan tujuan

untuk pelajari satu maupun sebagian indikasi hukum tertentu dengan jalan menganalisis. Dengan pengecualian jika diadakan tinjauan ulang terhadap kenyataan hukum untuk mengusahakan sesuatu pemecahan atas kasus-kasus yang timbul dari indikasi yang bersangkutan¹⁶.

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penyusunan skripsi ini merupakan penelitian hukum normatif, sebab penelitian ini diperuntukkan untuk mempelajari norma-norma hukum yang berlaku baik perangkat hukum ataupun putusan-putusan pengadilan dan buku-buku, literatur, jurnal, bahan internet serta bahan-bahan hukum lain yang berkaitan dengan topik pembahasan dalam skripsi ini.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dilakukan di dalam penelitian adalah pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*) dan pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*). Pendekatan secara Undang-Undang dilakukan dengan menelaah semua peraturan yang berkaitan dengan permasalahan yang ditangani yaitu perlindungan benda budaya dari konflik bersenjata¹⁷. Pendekatan Perbandingan dilakukan untuk membandingkan peraturan hukum nasional dengan peraturan hukum internasional yang mengatur mengenai perlindungan benda budaya pada saat konflik bersenjata

¹⁶ *Ibid.* hlm. 38

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm.133.

baik melihat persamaan maupun perbedaan terkait aturan hukumnya.

1.6.3. Sumber Bahan hukum

Bahan hukum yang menjadi acuan referensi dalam penelitian adalah sebagai berikut :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu materi hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat serta dijadikan suatu landasan hukum. Materi hukum yang dimanfaatkan sebagai referensi dalam penyusunan skripsi ini adalah Konvensi Den Haag 1954, Protokol kedua untuk Konvensi Haag 1954 untuk Perlindungan Kekayaan Benda Budaya dalam Konflik Bersenjata Den Haag 1999 yang berisi aturan penyempurna Konvensi Den Haag 1954, Statuta Roma 1998 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu materi yang berisikan penjabaran terhadap materi hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penyusunan ini merupakan buku, jurnal, skripsi, tesis, majalah, internet yang berhubungan dengan topik masalah ini.
- 3) Bahan hukum tersier, ialah materi hukum yang memuat petunjuk terkait materi hukum primer serta bahan hukum sekunder. Semacam ensiklopedia, indeks kumulatif serta kamus hukum, kamus inggris maupun kamus bahasa Indonesia.

1.6.4. Teknik pengumpulan bahan hukum

Pengumpulan bahan hukum, bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier diperoleh dengan Cara sebagai berikut :

- (1) Pengumpulan bahan hukum primer dengan cara studi kepustakaan hukum, mencari undang-undang yang terkait dan diklasifikasikan berdasarkan hirarkhi peraturan perundang-undangan.
- (2) Pengumpulan bahan hukum sekunder ialah dilakukan dengan metode melaksanakan kajian kepustakaan serta pencarian sejenis penelitian terdahulu seperti jurnal, Skripsi ataupun Tesis.
- (3) Pengumpulan bahan hukum tersier dilakukan dengan menelaah sumber pustaka secara manual maupun penelusuran dengan internet.

1.6.5. Analisis bahan hukum

Analisis bahan hukum ialah metode mengolah bahan hukum yang sudah diperoleh dari penelitian pustaka. Analisis bahan hukum yang digunakan ialah analisis kualitatif, yaitu menggambarkan suatu keadaan dan peristiwa yang berkaitan dengan topik yang diteliti dan didasarkan pada penelitian pustaka berupa ilmu pengetahuan hukum, peraturan-peraturan yang terkait dan dari pendapat beberapa ahli.

1.7. Sistematika Penulisan

Skripsi ini disusun dalam 4 (empat) bab dan setiap bab terdiri dari beberapa sub bab yang menyajikan materi yang akan dibahas. Adapun sistematika penulisan skripsi ini, adalah :

BAB I : Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

1.2. Rumusan Masalah

1.3. Tujuan Penulisan

1.4. Kegunaan / Manfaat Penelitian

1.5. Keaslian Penelitian

1.6. Metode Penelitian

1.7. Sistematika Penulisan

BAB II : Tinjauan Pustaka Perlindungan Hukum Benda Budaya dan Konflik Bersenjata.

BAB III : Perlindungan Hukum Pidana Terhadap Benda Budaya Pada Masa Konflik Bersenjata.

BAB IV : Penutup

4.1. Kesimpulan

4.2. Saran

Daftar Pustaka