

ANALISIS YURIDIS TERHADAP GUGATAN WARGA KOTA MEDAN (*CITIZEN LAWSUIT*) ATAS PERLINDUNGAN CAGAR BUDAYA LAPANGAN MERDEKA

Deferman Halawa, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas HKBP Nommensen Medan, e-mail: deferman.halawa@student.uhn.ac.id

Hisar Siregar, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas HKBP Nommensen Medan, e-mail: hisar.hisar@uhn.ac.id

Roida Nababan, Fakultas Hukum, Universitas HKBP Nommensen Medan, e-mail: roidanababan@uhn.ac.id

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2026.v14.i03.p01>

ABSTRAK

Perlindungan cagar budaya merupakan kewajiban konstitusional negara berdasarkan Pasal 32 UUD 1945 yang dielaborasi dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya. Namun, stagnasi administratif dalam pelaksanaannya menimbulkan persoalan mengenai batas pertanggungjawaban negara atas ketidakbertindakan. Gugatan Warga Kota Medan terhadap perlindungan Lapangan Merdeka dalam Putusan PN Medan Nomor 756/Pdt.G/2020/PN Medan menjadi relevan untuk menguji implementasi norma tersebut sekaligus efektivitas mekanisme citizen lawsuit. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi ketentuan perlindungan cagar budaya dan pertimbangan hukum hakim dalam menilai kelalaian pemerintah daerah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun hakim tidak menguraikan norma UU No. 11 Tahun 2010 secara eksplisit, pertimbangannya mencerminkan internalisasi kewajiban aktif pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 5, Pasal 31, Pasal 44, dan Pasal 95. Putusan ini memperluas doktrin perbuatan melawan hukum oleh penguasa dengan mengakui ketidakbertindakan administratif sebagai dasar pertanggungjawaban, sehingga menegaskan pentingnya penguatan doktrin tanggung jawab negara dalam perlindungan kepentingan publik.

Kata kunci: citizen lawsuit, cagar budaya, kelalaian administratif, tanggung jawab negara.

ABSTRACT

The protection of cultural heritage is a constitutional obligation of the state based on Article 32 of the 1945 Constitution which is elaborated in Law Number 11 of 2010 concerning Cultural Heritage. However, administrative stagnation in its implementation raises questions about the limits of state accountability for inaction. The lawsuit by Medan City residents against the protection of the Merdeka Field in the Medan District Court Decision Number 756/Pdt.G/2020/PN Medan is relevant to test the implementation of the norm as well as the effectiveness of the citizen lawsuit mechanism. This study aims to analyze the application of cultural heritage protection provisions and judges' legal considerations in assessing the negligence of local governments. This research is a normative legal research with a legislative and case approach. The results of the study show that although the judge did not explicitly outline the norms of Law No. 11 of 2010, his considerations reflected the internalization of the active obligations of local governments as stipulated in Article 5, Article 31, Article 44, and Article 95. This ruling expands the doctrine of unlawful acts by the ruler by recognizing administrative inaction as the basis for accountability, thus emphasizing the importance of strengthening the doctrine of state responsibility in protecting the public interest.

Keywords: citizen lawsuit, cultural heritage, administrative negligence, state responsibility.

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pelestarian cagar budaya merupakan manifestasi tanggung jawab konstitusional negara dalam menjaga identitas dan keberlanjutan sejarah bangsa. Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa negara memajukan kebudayaan nasional di tengah peradaban dunia, yang secara implisit mengandung kewajiban untuk melindungi warisan budaya dari ancaman kerusakan maupun pengalihfungsian.¹ Dalam perspektif negara hukum (*rechtsstaat*), keberadaan peraturan perundang-undangan tidak hanya berfungsi sebagai instrumen regulatif, tetapi juga menciptakan kewajiban hukum bagi pemerintah untuk bertindak aktif dalam melestarikan warisan budaya. Ketika kewajiban tersebut tidak dijalankan, persoalan yang muncul tidak lagi semata administratif, melainkan bertransformasi menjadi problem yuridis yang menyentuh dimensi perlindungan hak publik.

Terdapat dua bentuk perlindungan yang dibutuhkan oleh cagar budaya. Pertama, perlindungan terhadap ancaman kepunahan maupun kerusakan. Kedua, perlindungan dalam aspek hukum. Perlindungan yang pertama bertujuan memastikan proses pewarisan budaya dari satu generasi ke generasi berikutnya dapat berlangsung dengan baik tanpa adanya peninggalan yang hilang. Sementara itu, perlindungan hukum berperan mendukung dan memperkuat upaya tersebut melalui penerapan kaidah serta norma hukum, khususnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.²

Menurut Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, 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.”³

Ma'ruf dan Setiaboediningsih menjelaskan bahwa cagar budaya adalah warisan budaya berwujud yang mencakup berbagai bentuk peninggalan sejarah dan memiliki signifikansi multidimensional, sehingga keberadaannya perlu dilindungi dan dilestarikan.⁴ Jadi dapat disimpulkan bahwa Cagar budaya merupakan warisan budaya kebendaan berupa benda, bangunan, struktur, situs, dan kawasan yang harus dijaga keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, pendidikan, agama, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan. Oleh karena itu, keberadaan cagar budaya tidak hanya dipandang sebagai peninggalan masa lalu, tetapi juga sebagai identitas kolektif bangsa yang mencerminkan perjalanan peradaban masyarakat. Dalam konteks ini, upaya pelestarian menjadi suatu keharusan guna mencegah terjadinya kerusakan maupun kepunahan yang dapat menghilangkan nilai historis yang terkandung di dalamnya. Selain itu, perlindungan terhadap cagar budaya juga memerlukan peran aktif

¹ UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Salim HS, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 262.

³ UU No. 11 Tahun 2010, Tentang Cagar Budaya

⁴ Nur Aviv Ma'ruf dan Widyawati Setiaboediningsih, “Kedudukan Hukum Kepemilikan Benda Cagar Budaya oleh Warga Negara Asing,” *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 4, No. 2 (2020), hlm. abstrak

pemerintah dan masyarakat agar keberlanjutannya tetap terjamin serta dapat dimanfaatkan sebagai sumber pembelajaran bagi generasi sekarang dan yang akan datang.

Lapangan Merdeka Kota Medan merupakan ruang publik bersejarah yang memiliki signifikansi sosial, politik, dan kultural sejak masa kolonial hingga pasca kemerdekaan. Selain berfungsi sebagai pusat aktivitas masyarakat, kawasan ini merepresentasikan perkembangan tata ruang kota serta menjadi bagian dari lanskap sejarah Sumatera Utara. Namun, kebijakan revitalisasi dan pemanfaatan ruang yang tidak diikuti dengan kepastian status sebagai cagar budaya menimbulkan kekhawatiran publik terhadap komitmen pemerintah daerah dalam menjaga nilai historis kawasan tersebut.⁵

Kekhawatiran tersebut mendorong sekelompok warga Kota Medan mengajukan gugatan melalui mekanisme *citizen lawsuit*, yaitu gugatan warga negara terhadap pemerintah atas dugaan kelalaian dalam memenuhi kewajiban hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum.⁶ Gugatan yang terdaftar dalam Perkara Nomor 756/Pdt.G/2020/PN Medan pada pokoknya mendalilkan bahwa Wali Kota Medan telah melakukan perbuatan melawan hukum karena tidak menetapkan Lapangan Merdeka sebagai cagar budaya, meskipun objek tersebut dinilai memenuhi kriteria normatif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.

Citizen Lawsuit merupakan mekanisme bagi warga negara untuk menggugat tanggung jawab negara atas kesalahan dalam memenuhi hak-hak warga negara.⁷ Menurut Ferdinan Rifaldi Solissa dkk., *citizen lawsuit* merupakan mekanisme gugatan dalam sistem hukum yang memungkinkan warga negara menggugat negara atas nama kepentingan umum ketika pemerintah melakukan pelanggaran atau gagal memenuhi kewajiban hukumnya. Mekanisme ini bertujuan melindungi masyarakat dari potensi kerugian akibat kelalaian negara.⁸ Dengan demikian, keberadaan *citizen lawsuit* menjadi instrumen penting dalam mewujudkan kontrol masyarakat terhadap tindakan pemerintah sekaligus memperkuat prinsip negara hukum yang menjamin perlindungan hak-hak warga negara. Menurut penulis, mekanisme ini juga mencerminkan bentuk partisipasi aktif masyarakat dalam proses penegakan hukum, sehingga pemerintah dituntut untuk lebih responsif, transparan, dan bertanggung jawab dalam menjalankan kewajibannya demi kepentingan publik.

Secara konseptual, *citizen lawsuit* mencerminkan perluasan akses terhadap keadilan (*access to justice*) sekaligus memperkuat partisipasi masyarakat dalam mengontrol tindakan pemerintah. Meskipun belum diatur secara komprehensif dalam hukum positif Indonesia, praktik peradilan menunjukkan adanya kecenderungan penerimaan sepanjang gugatan berkaitan dengan perlindungan kepentingan publik. Oleh karena itu, perkara ini menjadi relevan untuk dikaji karena tidak hanya menyangkut pelestarian cagar budaya, tetapi juga menguji batas pertanggungjawaban pemerintah dalam kerangka *onrechtmatige overheidsdaad*.

⁵ Sherlly Maulana, *Analisis Identitas Kawasan Lapangan Merdeka Medan dengan Menggunakan Teori Urban Form* (Skripsi, Fakultas Teknik, Universitas Medan Area, 2011), hlm. 2

⁶ M. Adiguna Bimasakti, *Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit di Indonesia Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Yogyakarta, 2019, h. 2.

⁷ Isrok dan Rizki Emil Birham, *Citizen Lawsuit: Penegakan Hukum Alternatif Warga Negara*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2010, h. 21

⁸ Ferdinan Rifaldi Solissa et al., "Gugatan Citizen Lawsuit Dalam Sistem Hukum Di Indonesia," *PATTIMURA Law Study Review*, 2(1), 2024, hlm. 1-10

Kajian mengenai *citizen lawsuit* telah banyak dilakukan oleh para akademisi sebagai bagian dari perkembangan instrumen hukum yang memungkinkan partisipasi masyarakat dalam mengawasi tindakan pemerintah. Salah satu penelitian yang relevan adalah penelitian yang dilakukan oleh Willy Eka Pramana dan Wiwiek Awiati yang membahas eksistensi *citizen lawsuit* dalam perkara lingkungan hidup di Indonesia. Penelitian tersebut menguraikan perkembangan pengakuan gugatan warga negara dalam praktik peradilan sebagai sarana perlindungan kepentingan publik serta upaya mendorong tanggung jawab negara terhadap lingkungan. Meskipun mekanisme ini belum diatur secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan, keberadaannya telah diakui melalui yurisprudensi dan pedoman penanganan perkara, sehingga menunjukkan adanya penerimaan dalam sistem hukum nasional.⁹

Di sisi lain, studi mengenai perlindungan cagar budaya dalam perspektif hukum nasional umumnya berfokus pada implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, khususnya terkait proses penetapan, perlindungan, dan pengelolaan oleh pemerintah daerah. Beberapa penelitian menekankan pentingnya komitmen administratif dan kebijakan publik dalam menjaga keberlanjutan warisan budaya, namun belum secara mendalam mengaitkannya dengan mekanisme gugatan warga negara sebagai bentuk kontrol yudisial atas kelalaian pemerintah.

Meskipun berbagai penelitian telah membahas *citizen lawsuit* sebagai instrumen kontrol masyarakat terhadap tindakan pemerintah serta menyoroti pentingnya perlindungan cagar budaya dalam kerangka hukum nasional, keterhubungan antara kedua isu tersebut masih jarang dianalisis secara integratif. Sebagian besar kajian cenderung menempatkan *citizen lawsuit* dalam konteks perlindungan lingkungan hidup, pelayanan publik, atau pemenuhan hak sosial, sementara studi mengenai cagar budaya lebih berfokus pada aspek pelestarian normatif dan kebijakan administratif. Dengan demikian, dimensi pertanggungjawaban negara atas ketidakbertindakan (*inaction*) dalam konteks pelestarian warisan budaya belum memperoleh perhatian akademik yang memadai.

Secara khusus, belum terdapat penelitian yang secara komprehensif menganalisis penggunaan mekanisme *citizen lawsuit* dalam perlindungan cagar budaya melalui paradigma *state liability for inaction*, yaitu tanggung jawab negara atas kegagalan atau kelalaian dalam menggunakan kewenangan publik yang dimilikinya. Kekosongan konseptual ini berimplikasi pada belum terbentuknya parameter yuridis yang jelas mengenai batasan kapan ketidakbertindakan pemerintah dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) dalam konteks pelestarian cagar budaya. Akibatnya, diskursus mengenai tanggung jawab negara masih lebih banyak berorientasi pada tindakan aktif pemerintah (*maladministration* atau *abuse of power*), dan belum secara sistematis membahas risiko hukum yang timbul dari stagnasi administratif.¹⁰

Berangkat dari kesenjangan tersebut, penelitian ini menawarkan perspektif baru dengan merekonstruksi kewajiban negara dalam perlindungan cagar budaya tidak hanya sebagai mandat administratif, tetapi sebagai kewajiban hukum yang tetap melekat bahkan ketika negara memilih untuk tidak bertindak. Pendekatan ini menempatkan *citizen lawsuit* sebagai instrumen korektif yang memungkinkan

⁹ Arintoko, A., & Purwanto, A., "Eksistensi *Citizen Lawsuit* sebagai Instrumen Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia". *Environmental Law and Management*, 5no.1, (2018).

¹⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ed. 1 (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006)

masyarakat mendorong aktivasi tanggung jawab negara melalui mekanisme peradilan. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya mengkaji implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya dan pertimbangan hukum hakim dalam Putusan Pengadilan Negeri Medan No. 756/Pdt.G/2020/PN Medan, tetapi juga memperluas pemahaman mengenai hubungan antara partisipasi publik, kontrol yudisial, dan perlindungan kepentingan kolektif dalam negara hukum modern.

Kontribusi kebaruan penelitian ini terletak pada tiga aspek utama. Pertama, analisis integratif antara perlindungan cagar budaya dan mekanisme *citizen lawsuit* yang sebelumnya dikaji secara terpisah dalam literatur hukum nasional. Kedua, penggunaan paradigma *state liability for inaction* sebagai kerangka analitis untuk menilai tanggung jawab pemerintah daerah dalam konteks pelestarian warisan budaya. Ketiga, telaah kritis terhadap pertimbangan hukum majelis hakim dalam mengkonstruksi kelalaian pemerintah sebagai perbuatan melawan hukum, sehingga menghasilkan pemetaan konseptual mengenai batas pertanggungjawaban negara dalam kasus pelestarian cagar budaya.

Dengan demikian, penelitian ini tidak sekadar mengisi kekosongan kajian empiris dan konseptual mengenai penerapan *citizen lawsuit* dalam konteks perlindungan cagar budaya, tetapi juga menawarkan rekonstruksi argumentatif terhadap doktrin pertanggungjawaban negara dalam sistem hukum Indonesia. Studi ini menempatkan gugatan warga negara sebagai instrumen kontrol konstitusional terhadap kelalaian pemerintah, sekaligus menguji konsistensi penerapan norma perlindungan warisan budaya dalam praktik peradilan.

Secara teoretis, penelitian ini memperkaya pengembangan doktrin *state liability*, khususnya dalam konteks kelalaian administratif (*administrative omission*), serta memperluas diskursus mengenai relasi antara partisipasi publik, akuntabilitas pemerintahan, dan supremasi hukum. Lebih jauh, penelitian ini menegaskan bahwa pelestarian warisan budaya bukan semata persoalan kebijakan publik, melainkan bagian integral dari penyelenggaraan negara hukum yang menjamin peran aktif warga negara dalam mengawasi dan mengoreksi tindakan maupun kelalaian pemerintah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya dalam perlindungan Lapangan Merdeka Kota Medan?
2. Bagaimana mekanisme *citizen lawsuit* digunakan oleh warga Kota Medan dalam menggugat kelalaian pemerintah daerah terkait perlindungan Cagar Budaya Lapangan Merdeka?

1.3 Tujuan Penulisan

Adapun tujuan penulisan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya dalam perlindungan Lapangan Merdeka Kota Medan.
2. Untuk mengkaji penerapan mekanisme *citizen lawsuit* sebagai sarana kontrol masyarakat terhadap kelalaian pemerintah dalam perlindungan cagar budaya.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada analisis konsistensi antara norma hukum, doktrin, dan pertimbangan hakim dalam Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 756/Pdt.G/2020/PN Medan terkait gugatan warga negara atas perlindungan Cagar Budaya Lapangan Merdeka. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹¹ Bahan hukum primer terdiri atas putusan pengadilan dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku dan artikel ilmiah yang relevan. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis guna menilai kesesuaian antara norma hukum dan pertimbangan hakim serta menguji pertanggungjawaban pemerintah dalam perspektif perlindungan hukum dan akuntabilitas negara.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Implementasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Perlindungan Cagar Budaya dan Mekanisme *Citizen Lawsuit*

Perlindungan cagar budaya dalam negara hukum modern tidak lagi dapat dipahami sebagai kebijakan administratif yang bersifat opsional, melainkan sebagai kewajiban konstitusional yang melekat pada eksistensi negara itu sendiri. Dalam kerangka negara hukum (*rechtstaat*), setiap tindakan maupun ketidakbertindakan pemerintah harus selalu dapat ditelusuri legitimasi normatifnya. Oleh karena itu, ketika negara gagal melindungi objek yang memiliki nilai historis dan kultural, kegagalan tersebut bukan sekadar persoalan tata kelola pemerintahan, tetapi berpotensi menjadi pelanggaran terhadap mandat konstitusi.

Konstitusi Indonesia menempatkan kebudayaan sebagai unsur strategis dalam pencapaian tujuan bernegara. Perlindungan terhadap warisan budaya tidak hanya berorientasi pada upaya menjaga peninggalan sejarah, tetapi juga berkaitan erat dengan keberlanjutan identitas nasional serta pemenuhan hak masyarakat untuk mempertahankan memori kolektifnya. Dalam kerangka tersebut, negara berperan sebagai penjaga kesinambungan sejarah yang menghubungkan generasi masa lalu, masa kini, dan masa depan. Oleh sebab itu, negara tidak dapat mengambil posisi pasif ketika warisan budaya menghadapi ancaman, karena sikap administratif yang netral berpotensi menimbulkan pembiaran yang justru mempercepat hilangnya identitas sosial masyarakat. Sejalan dengan hal tersebut, Rosa Ristawati dkk. menegaskan bahwa warisan budaya merupakan aset fundamental bagi bangsa yang harus dilindungi oleh negara sebagai bagian dari kewajiban konstitusional guna menjaga identitas nasional sekaligus menjamin hak warga negara untuk berpartisipasi dalam kehidupan budaya.¹²

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 LOWSUIT Cagar Budaya secara tegas telah mengonstruksikan kerangka tanggung jawab yang relatif komprehensif dengan menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor strategis dalam proses identifikasi, penetapan, perlindungan, dan pengelolaan objek yang memenuhi kriteria cagar

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 14.

¹² Rosa Ristawati, Radian Salman, Shafyra Amalia Fitriany, dan Suat Taskesen, "Constitutional Protection of Cultural Heritage in Indonesia: The Role of Museums in Preserving National Identity and Public Welfare," *Sriwijaya Law Review*, Vol. 9, No. 1 (2025), hlm. 49-70.

budaya. Desentralisasi kewenangan ini mencerminkan kesadaran bahwa pemerintah daerah memiliki kedekatan sosiologis dan historis dengan objek yang dilindungi, sehingga diharapkan mampu mengambil keputusan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal.

Pemberian kewenangan kepada pemerintah pada dasarnya tidak dapat dimaknai sebagai kebebasan tanpa batas, karena dalam hukum administrasi setiap kewenangan selalu melekat dengan kewajiban hukum (*public duty*). Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa penggunaan kewenangan publik harus berlandaskan asas legalitas serta dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis, sehingga pemerintah tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang.¹³ Dengan demikian, ketika seluruh prasyarat hukum telah terpenuhi, ruang diskresi pemerintah menjadi terbatas dan berubah menjadi kewajiban yang bersifat imperatif. Hal ini sejalan dengan pandangan Ridwan HR yang menyatakan bahwa diskresi (*freies Ermessen*) memang memberikan ruang bagi pejabat administrasi untuk bertindak dalam situasi tertentu, namun penggunaannya tetap harus tunduk pada hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik guna mencegah penyalahgunaan kewenangan.¹⁴

Dalam praktiknya, persoalan utama sering kali bukan terletak pada ketiadaan norma, melainkan pada kegagalan implementasi. Roscoe Pound melalui konsep *law in the books* dan *law in action* menunjukkan adanya jarak antara hukum yang tertulis dengan hukum yang dijalankan, suatu kondisi yang menggambarkan fenomena *normative compliance gap*.¹⁵ Ketika hukum hanya berhenti pada tataran formal tanpa diterjemahkan ke dalam tindakan administratif yang efektif, negara berisiko melakukan pembiaran yang pada akhirnya merugikan kepentingan publik. Dalam konteks perlindungan cagar budaya, kondisi tersebut menegaskan bahwa pemerintah tidak cukup hanya menghadirkan regulasi, tetapi juga wajib memastikan pelaksanaannya secara konkret. Kelalaian dalam menjalankan kewajiban tersebut dapat dikualifikasikan sebagai bentuk maladministrasi bahkan mendekati penyalahgunaan kewenangan, karena negara gagal menjalankan tanggung jawab hukumnya untuk melindungi kepentingan masyarakat dan menjaga keberlanjutan identitas budaya.

Perkara Lapangan Merdeka merepresentasikan gejala tersebut secara jelas. Dalil penggugat pada dasarnya bukan menggugat ketiadaan hukum, melainkan menggugat stagnasi administratif yang menghambat terwujudnya perlindungan hukum. Pemerintah daerah telah memiliki perangkat kewenangan, bahkan telah membentuk Tim Ahli Cagar Budaya, namun tidak menghasilkan keputusan konkret berupa penetapan status hukum objek dimaksud.

Situasi ini melahirkan paradoks birokrasi: negara tampak bekerja secara prosedural, tetapi gagal menghadirkan perlindungan substantif. Paradoks semacam ini berbahaya karena menciptakan ilusi kepatuhan hukum. Secara formal, pemerintah dapat mengklaim telah menjalankan proses administratif, tetapi secara material masyarakat tetap berada dalam kondisi rentan akibat ketidakpastian status objek bersejarah. Ketidakpastian tersebut memiliki implikasi serius. Dalam konteks tata ruang kota, objek yang tidak memiliki status perlindungan cenderung lebih mudah dialihkan fungsinya untuk kepentingan ekonomi jangka pendek. Ketika perubahan itu

¹³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011, hlm. 25.

¹⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016, hlm. 302.

¹⁵ Roscoe Pound, "Law in Books and Law in Action," *American Law Review*, Vol. 44 (1910)

terjadi, kerusakan yang ditimbulkan sering kali bersifat *irreversibel* tidak dapat dipulihkan.

Keterlambatan administratif dalam perlindungan cagar budaya sejatinya tidak dapat dipandang sebagai persoalan teknis semata, melainkan sebagai isu keadilan antargenerasi (*intergenerational justice*). Prinsip ini menegaskan bahwa setiap generasi memiliki tanggung jawab untuk menjaga dan meneruskan warisan yang diterimanya kepada generasi berikutnya dalam kondisi yang tetap lestari. Edith Brown Weiss menegaskan bahwa generasi sekarang berperan sebagai penjaga (*custodian*) atas warisan bersama umat manusia dan karena itu berkewajiban memastikan keberlanjutannya bagi masa depan. Dalam konteks negara hukum modern, tanggung jawab tersebut tidak hanya bersifat moral, tetapi juga konstitusional karena negara diwajibkan melindungi kebudayaan sebagai bagian dari identitas nasional dan kepentingan publik.¹⁶

Dalam kerangka teori perlindungan hukum, keterlambatan negara dalam melindungi cagar budaya menunjukkan lemahnya fungsi perlindungan preventif yang seharusnya menjadi prioritas dalam negara hukum. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa perlindungan hukum pada dasarnya diarahkan untuk mencegah terjadinya kerugian melalui mekanisme pengawasan dan keberatan sebelum suatu keputusan pemerintah menimbulkan dampak yang merugikan.¹⁷ Dengan demikian, esensi perlindungan hukum tidak hanya terletak pada penyelesaian sengketa setelah kerugian terjadi, tetapi justru pada kemampuan negara mengantisipasi risiko sejak dini. Perlindungan yang terlambat pada akhirnya kehilangan relevansi karena objek yang seharusnya dijaga mungkin telah mengalami kerusakan yang tidak dapat dipulihkan.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kegagalan pemerintah untuk bertindak, meskipun memiliki kewenangan, dapat dikualifikasikan sebagai maladministrasi. Ombudsman Republik Indonesia mendefinisikan maladministrasi sebagai perilaku melawan hukum, penyalahgunaan wewenang, kelalaian, atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat.¹⁸ Dalam konteks perlindungan cagar budaya, penundaan berlarut atau ketidakmauan mengambil keputusan tidak hanya mencerminkan lemahnya tata kelola pemerintahan, tetapi juga berpotensi melanggar kewajiban konstitusional negara untuk menjaga warisan budaya sebagai bagian dari kepentingan publik dan keadilan antargenerasi. Oleh karena itu, ketika maladministrasi berujung pada terancamnya keberlanjutan warisan budaya, masyarakat memiliki dasar normatif untuk menuntut akuntabilitas pemerintah, termasuk melalui mekanisme *citizen lawsuit* sebagai instrumen kontrol terhadap kelalaian negara dalam menjalankan kewajiban hukumnya.

Dengan demikian, diamnya pemerintah bukanlah kondisi netral. Ia merupakan pilihan administratif yang membawa konsekuensi hukum. Di sinilah konsep *state inaction* memperoleh relevansinya. Dalam perkembangan hukum administrasi kontemporer, tanggung jawab negara tidak lagi dibatasi pada tindakan aktif yang

¹⁶ Edith Brown Weiss, *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Tokyo: United Nations University Press, 1989, hlm. 19,

¹⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm. 2-5

¹⁸ Ian Dwi Heruyanto, "Mengenal Maladministrasi," *Ombudsman Republik Indonesia*, 1 Maret 2021, diakses pada tanggal 13 Februari 2026

merugikan warga. Ketidaktindakan juga dapat menjadi dasar pertanggungjawaban apabila negara gagal memenuhi kewajiban perlindungan terhadap kepentingan publik.

Pendekatan ini menandai pergeseran paradigma dari *liability based on action* menuju *liability based on omission*. Negara tidak hanya dituntut untuk tidak melakukan kesalahan, tetapi juga dituntut untuk tidak membiarkan kesalahan terjadi melalui sikap pasif. Argumen ini secara fundamental menggeser fokus analisis hukum. Pertanyaan tidak lagi berhenti pada “apa yang telah dilakukan negara,” tetapi berkembang menjadi “apa yang seharusnya dilakukan negara namun secara sengaja atau lalai tidak dilakukan.” Pergeseran ini memperluas horizon pertanggungjawaban publik sekaligus memperkuat posisi masyarakat sebagai pemegang hak. Jika dikaitkan dengan perkara *a quo*, ketidakaktifan pemerintah dalam menetapkan Lapangan Merdeka sebagai cagar budaya menunjukkan adanya kegagalan dalam menggunakan kewenangan secara bertanggung jawab. Padahal, kewenangan publik tidak pernah diberikan untuk dibiarkan menganggur.

Dalam perspektif teori negara hukum modern, kekuasaan selalu berjalan beriringan dengan akuntabilitas. Bagir Manan menegaskan bahwa setiap kewenangan pemerintahan mengandung konsekuensi pertanggungjawaban hukum, sehingga pengabaian terhadap kewenangan yang berdampak pada masyarakat tidak dapat dibenarkan secara yuridis.¹⁹ Lebih jauh lagi, ketidaktindakan pemerintah juga mencerminkan pelanggaran terhadap asas kepastian hukum dan asas kecermatan dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).²⁰ Kepastian hukum tidak hanya menuntut kejelasan regulasi, tetapi juga konsistensi negara dalam menerapkan regulasi tersebut. Ketika status objek bersejarah dibiarkan menggantung, negara pada dasarnya sedang menciptakan ruang ketidakpastian yang berpotensi merugikan masyarakat.

Dalam konteks ini, implementasi hukum harus dibaca melalui paradigma tanggung jawab aktif negara (*active state responsibility*). Negara tidak boleh menunggu sampai kerusakan terjadi untuk kemudian bertindak. Sebaliknya, negara wajib menggunakan kewenangannya secara proaktif guna mencegah potensi kerugian publik. Pendekatan proaktif ini menjadi semakin penting jika dikaitkan dengan karakteristik cagar budaya yang bersifat tidak tergantikan. Berbeda dengan kerugian ekonomi yang masih dapat dikompensasi, hilangnya warisan sejarah sering kali bersifat permanen.

Oleh karena itu, pembiaran administratif terhadap objek bersejarah pada hakikatnya merupakan bentuk kegagalan negara menjalankan fungsi perlindungan. Pada titik inilah novelty penelitian menemukan pijakan konseptualnya. Perlindungan cagar budaya perlu direkonstruksi bukan hanya sebagai kewajiban administratif, tetapi sebagai kewajiban hukum yang tetap melekat bahkan ketika negara memilih untuk tidak bertindak. Rekonstruksi ini penting karena selama ini diskursus hukum cagar budaya cenderung berfokus pada tindakan pemerintah, sementara dimensi kelalaian administratif belum banyak dieksplorasi sebagai basis pertanggungjawaban negara. Dengan menggeser fokus ke arah *state liability for inaction*, penelitian ini menawarkan perspektif bahwa pasivitas pemerintah bukanlah ruang bebas nilai, melainkan tindakan implisit yang tetap dapat diuji secara yuridis.

¹⁹ Bagir Manan, *Menegakkan Hukum: Suatu Pencarian* (Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009), hlm. 80.

²⁰ Inu Kencana Syafie, *Etika Pemerintahan*, Jakarta Rineka Cipta, 2011 hal. 174

Majelis hakim menegaskan bahwa *citizen lawsuit* merupakan mekanisme gugatan warga negara terhadap penyelenggara negara akibat kelalaian dalam memenuhi hak-hak masyarakat, dengan tuntutan agar pemerintah mengeluarkan kebijakan yang bersifat mengatur, bukan memberikan kompensasi finansial. Lebih lanjut, hakim menyatakan bahwa karena gugatan ini mewakili kepentingan umum (*algemeen belang*), penggugat tidak harus menjadi pihak yang dirugikan secara langsung.

Pertimbangan tersebut menandai perluasan makna legal standing dalam hukum acara perdata Indonesia menuju *paradigma public interest litigation*. Pengadilan tidak lagi terjebak dalam pendekatan *privatistik* yang mensyaratkan kerugian personal, melainkan mulai mengakui hak warga untuk bertindak sebagai penjaga kepentingan publik. Secara konseptual, mekanisme ini berkaitan erat dengan prinsip *access to justice*, yaitu jaminan bahwa setiap warga memiliki kesempatan untuk menuntut perlindungan hukum ketika negara gagal menjalankan kewajibannya. Mauro Cappelletti menempatkan akses terhadap keadilan sebagai elemen fundamental negara demokratis, karena tanpa mekanisme tersebut, hak-hak warga berpotensi kehilangan makna praktis.

Menariknya, hakim juga menggunakan parameter pengujian kebijakan pemerintah melalui asas-asas umum pemerintahan yang baik, termasuk larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan tindakan sewenang-wenang (*willekeur*). Hal ini menunjukkan pergeseran fungsi peradilan dari sekadar penyelesaian sengketa menuju mekanisme kontrol administratif terhadap tindakan maupun kelalaian pemerintah. Putusan ini sekaligus merefleksikan kecenderungan *judicial activism moderat*, di mana pengadilan tidak hanya berperan sebagai “corong undang-undang”, tetapi juga sebagai penjaga kepentingan publik ketika cabang kekuasaan lain tidak menjalankan kewajibannya secara optimal. Dengan demikian, *citizen lawsuit* tidak hanya memperluas akses warga terhadap pengadilan, tetapi juga berfungsi sebagai mekanisme konstitusional untuk memastikan negara tidak mengabaikan tanggung jawab hukumnya.

Dalam konteks implementasi norma, penting untuk menelaah secara lebih spesifik ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya yang relevan dengan perkara a quo. Beberapa pasal kunci yang membentuk dasar kewajiban administratif pemerintah antara lain Pasal 5 yang mengatur kriteria benda, bangunan, atau kawasan yang dapat ditetapkan sebagai cagar budaya, serta Pasal 31 dan Pasal 44 yang menegaskan mekanisme penetapan cagar budaya oleh pemerintah daerah berdasarkan rekomendasi Tim Ahli Cagar Budaya. Selain itu, Pasal 95 UU Cagar Budaya secara tegas menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab atas perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya. Norma ini menunjukkan bahwa tanggung jawab negara tidak bersifat opsional, melainkan merupakan kewajiban hukum yang bersifat imperatif.

Jika dikaitkan dengan pertimbangan majelis hakim dalam Putusan PN Medan No. 756/Pdt.G/2020/PN Medan, terlihat bahwa pengadilan mengakui adanya kewenangan sekaligus tanggung jawab Pemerintah Kota Medan untuk menetapkan Lapangan Merdeka sebagai objek yang layak memperoleh perlindungan hukum.²¹

²¹ Pengadilan Negeri Medan, *Putusan No. 756/Pdt.G/2020/PN Mdn*, 14 Juli 2021, gugatan warga terhadap Pemerintah Kota Medan, dokumen asli diperoleh dari arsip Pengadilan Negeri Medan.

Meskipun dalam pertimbangan hukumnya hakim tidak secara panjang lebar menguraikan pasal demi pasal UU No. 11 Tahun 2010, namun konstruksi argumentasinya secara substansial mencerminkan penerapan norma yang terkandung dalam Pasal 95 jo. Pasal 31 UU Cagar Budaya, yakni kewajiban pemerintah daerah untuk mengambil langkah konkret dalam proses penetapan dan perlindungan objek yang memenuhi kriteria sebagai cagar budaya.

Lebih lanjut, majelis hakim pada dasarnya melakukan pengujian terhadap kewajiban administratif konkret yang seharusnya dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Pengujian tersebut tidak terbatas pada aspek formal keberadaan regulasi atau pembentukan Tim Ahli Cagar Budaya, tetapi juga menyasar pada efektivitas penggunaan kewenangan tersebut. Dengan kata lain, hakim tidak berhenti pada pertanyaan apakah pemerintah memiliki dasar hukum, melainkan melangkah lebih jauh pada pertanyaan apakah kewenangan yang telah diberikan oleh undang-undang benar-benar digunakan untuk mencapai tujuan perlindungan yang diamanatkan norma.

Dalam kerangka ini, ketidakditetapkannya status hukum Lapangan Merdeka meskipun telah tersedia perangkat kelembagaan dan kewenangan administratif dibaca oleh hakim sebagai bentuk kelalaian dalam menjalankan kewajiban hukum. Pengujian semacam ini menunjukkan bahwa implementasi UU No. 11 Tahun 2010 dalam putusan tidak bersifat tekstual semata, tetapi bersifat fungsional. Hakim menilai apakah tujuan perlindungan yang diamanatkan undang-undang telah diwujudkan dalam tindakan konkret pemerintah. Ketika tujuan tersebut tidak tercapai akibat stagnasi administratif, maka kelalaian tersebut dinilai memenuhi unsur perbuatan melawan hukum oleh penguasa.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam perkara ini terdapat pengujian terhadap kewajiban administratif konkret sebagaimana diatur dalam UU No. 11 Tahun 2010, khususnya kewajiban pemerintah daerah untuk melakukan penetapan dan perlindungan cagar budaya. Meskipun tidak seluruh ketentuan undang-undang diuraikan secara eksplisit dalam *ratio* putusan, substansi pertimbangan hakim menunjukkan adanya internalisasi norma tanggung jawab negara dalam perlindungan warisan budaya. Hal ini sekaligus memperkuat argumentasi bahwa implementasi hukum dalam perkara *a quo* tidak berhenti pada eksistensi regulasi, melainkan diuji berdasarkan realisasi kewajiban yang melekat pada kewenangan publik.

Meskipun demikian, secara akademik putusan ini masih menyisakan ruang kritik. Majelis hakim cenderung menginternalisasi kewajiban perlindungan cagar budaya secara substantif tanpa melakukan elaborasi normatif yang memadai terhadap konstruksi pasal-pasal dalam UU No. 11 Tahun 2010. Putusan tidak secara eksplisit menguji apakah seluruh tahapan prosedural penetapan cagar budaya sebagaimana diatur dalam Pasal 31 dan Pasal 44 telah dilanggar, ataupun menilai secara sistematis apakah unsur-unsur kewajiban administratif dalam Pasal 95 telah terpenuhi dan diabaikan. Akibatnya, argumentasi hukum hakim lebih bersifat teleologis berorientasi pada tujuan perlindungan daripada sistematis-dogmatis yang menelusuri hubungan langsung antara norma, kewenangan, dan pelanggaran konkret. Di satu sisi, pendekatan ini memperlihatkan keberpihakan pada perlindungan kepentingan publik; namun di sisi lain, kelemahan dalam eksplisitasi basis normatif berpotensi menimbulkan perdebatan mengenai kepastian metodologis dalam konstruksi perbuatan melawan hukum oleh penguasa. Dalam konteks pengembangan doktrin tanggung jawab negara, ke depan diperlukan perumusan yang lebih terstruktur agar

pengujian terhadap kelalaian administratif tidak hanya didasarkan pada pertimbangan nilai keadilan substantif, tetapi juga bertumpu pada analisis normatif yang lebih presisi dan terukur.

3.2 Pertimbangan Hukum (*Ratio Decidendi*) Majelis Hakim dalam Gugatan Warga atas Perlindungan Cagar Budaya: Analisis Putusan PN Medan No. 756/Pdt.G/2020/PN Medan

Perkara yang diperiksa oleh Pengadilan Negeri Medan ini berangkat dari gugatan warga terhadap Pemerintah Kota Medan yang dinilai tidak menjalankan kewajiban hukumnya dalam memberikan perlindungan terhadap Lapangan Merdeka Medan. Gugatan diajukan melalui mekanisme *citizen lawsuit* sebagai instrumen kontrol warga terhadap kelalaian negara, khususnya ketika tindakan administratif yang seharusnya dilakukan justru tidak terealisasi.

Secara kronologis, para penggugat mempersoalkan tidak adanya penetapan resmi Lapangan Merdeka sebagai cagar budaya meskipun kawasan tersebut secara historis memiliki keterkaitan erat dengan perkembangan kota dan memori kolektif masyarakat. Ketiadaan status hukum yang jelas dipandang bukan sekadar persoalan administratif, melainkan sebagai bentuk ketidakpastian hukum yang berpotensi membuka ruang bagi perubahan fungsi kawasan tanpa mempertimbangkan nilai historisnya. Dalam konteks ini, gugatan warga pada dasarnya berangkat dari kekhawatiran bahwa orientasi pembangunan perkotaan yang cenderung ekonomis dapat menggeser fungsi ruang publik menjadi ruang komersial.

Argumentasi penggugat tidak berhenti pada kritik normatif, tetapi juga menyoroti dimensi struktural dari kelalaian pemerintah daerah. Mereka menilai bahwa pemerintah memiliki kewenangan sekaligus tanggung jawab aktif untuk melakukan identifikasi, pengkajian, hingga penetapan objek yang memenuhi kriteria sebagai cagar budaya. Ketika kewenangan tersebut tidak digunakan, maka yang muncul bukanlah netralitas administratif, melainkan bentuk *state inaction* yang berdampak langsung pada kepentingan publik. Dengan demikian, inti gugatan sebenarnya terletak pada kegagalan implementasi hukum, bukan pada ketiadaan perangkat regulasi. Lebih lanjut, para penggugat menuntut pengembalian fungsi Lapangan Merdeka sebagai ruang publik yang terbuka, inklusif, dan dapat diakses oleh masyarakat luas. Kehadiran bangunan atau aktivitas komersial di kawasan tersebut dianggap berpotensi mereduksi makna historis sekaligus membatasi hak masyarakat untuk menikmati ruang kota. Tuntutan ini menunjukkan bahwa perlindungan cagar budaya tidak dapat dipisahkan dari perlindungan hak sosial warga, terutama hak atas ruang publik yang berkelanjutan.

Selain itu, gugatan juga mencakup permintaan agar pemerintah daerah menerbitkan regulasi atau melakukan penyesuaian terhadap kebijakan tata ruang guna memastikan adanya kepastian status hukum bagi kawasan tersebut. Permohonan ini memperlihatkan bahwa sengketa tidak hanya berkaitan dengan tindakan faktual pemerintah, tetapi juga menyentuh ranah kebijakan publik. Oleh karena itu, perkara ini memiliki karakter yang lebih kompleks dibanding sengketa perdata biasa karena secara implisit menguji batas diskresi pemerintah dalam mengelola ruang kota. Jika ditarik ke dalam kerangka akademik yang lebih luas, posisi kasus ini mencerminkan adanya kesenjangan antara norma dan implementasi suatu kondisi ketika hukum telah menyediakan mekanisme perlindungan, tetapi tidak dijalankan secara efektif oleh penyelenggara pemerintahan. Kesenjangan semacam ini berbahaya dalam konteks cagar budaya karena kerusakan atau hilangnya nilai historis sering kali bersifat

permanen dan tidak dapat dipulihkan melalui putusan pengadilan sekalipun. Perkara ini juga memperlihatkan transformasi relasi antara warga dan negara dalam negara hukum modern. Warga tidak lagi ditempatkan sebagai objek kebijakan, melainkan sebagai subjek yang memiliki legitimasi untuk menuntut akuntabilitas pemerintah. *Citizen Lawsuit*, dalam konteks ini, berfungsi sebagai instrumen korektif terhadap kemungkinan penyalahgunaan diskresi maupun kelalaian administratif. Gugatan tersebut sekaligus menegaskan bahwa perlindungan warisan budaya merupakan kewajiban hukum negara yang dapat diuji secara yudisial.

3.3 Ratio Decidendi Majelis Hakim: Transformasi Kelalaian Administratif menjadi Dasar Pertanggungjawaban Negara

Ratio decidendi merupakan inti rasionalitas yudisial yang menjelaskan alasan fundamental mengapa suatu putusan dijatuhkan.²² Dalam tradisi hukum modern, *ratio* tidak hanya berfungsi sebagai justifikasi formal atas amar putusan, tetapi juga sebagai representasi konstruksi berpikir hakim dalam menghubungkan fakta, norma, dan nilai keadilan.²³ Oleh karena itu, analisis terhadap *ratio decidendi* menjadi krusial untuk menjawab rumusan masalah penelitian ini, khususnya terkait bagaimana pertimbangan hukum majelis hakim dalam memutus gugatan warga atas perlindungan cagar budaya.

Dalam perkara yang diperiksa oleh Pengadilan Negeri Medan, majelis hakim membangun argumentasi yang bertumpu pada satu premis fundamental: pemerintah daerah memiliki kewenangan sekaligus kewajiban hukum untuk menetapkan objek yang memenuhi kriteria sebagai cagar budaya, dan kegagalan menggunakan kewenangan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum. Premis ini menandai pergeseran penting dalam paradigma pertanggungjawaban negara dari model klasik yang berorientasi pada penyalahgunaan wewenang menuju model yang juga mengakui kelalaian administratif sebagai basis pelanggaran hukum. Dengan demikian, *ratio* putusan tidak hanya relevan dalam konteks penyelesaian sengketa konkret mengenai Lapangan Merdeka Medan, tetapi juga memiliki implikasi teoretis terhadap perkembangan doktrin tanggung jawab negara dalam hukum administrasi Indonesia.

3.3.1 Struktur Logika Putusan: Kewenangan yang Tidak Digunakan sebagai Cacat Yuridis

Jika dianalisis secara sistematis, pertimbangan hukum majelis hakim merefleksikan struktur penalaran yuridis yang koheren dan berjenjang. Struktur tersebut menunjukkan bahwa putusan tidak lahir secara spontan, melainkan melalui tahapan analisis yang metodologis. Adapun tahapan pertimbangan hukum majelis hakim dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Majelis hakim mengakui bahwa Lapangan Merdeka memiliki nilai historis yang menempatkannya sebagai objek yang layak memperoleh perlindungan hukum. Pengakuan ini penting karena menjadi fondasi normatif bagi kewajiban negara untuk bertindak.

²² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 158–160.

²³ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Rekonstruksi Dasar Pertimbangan Hukum Hakim: Berbasis Nilai-Nilai Hukum dan Rasa Keadilan yang Hidup dalam Masyarakat* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2018), hlm. 45.

2. Hakim menegaskan bahwa Pemerintah Kota Medan sebenarnya telah memiliki perangkat kewenangan administratif, termasuk pembentukan Tim Ahli Cagar Budaya. Artinya, negara tidak berada dalam kondisi ketidakmampuan regulatif, melainkan dalam posisi mampu tetapi tidak bertindak.
3. Kewenangan tersebut tidak diikuti tindakan konkret berupa penetapan status hukum. Ketidaktindakan ini menimbulkan ketidakpastian hukum yang berpotensi merugikan kepentingan publik, terutama karena perubahan fungsi ruang dapat terjadi tanpa kontrol normatif.
4. Dari rangkaian fakta tersebut hakim menyimpulkan adanya kelalaian administratif yang memenuhi unsur perbuatan melawan hukum oleh penguasa.

Struktur reasoning ini menunjukkan bahwa hakim tidak semata menilai substansi historis objek sengketa, tetapi secara tajam menyoroti kegagalan negara dalam menggunakan kewenangan publiknya. Pendekatan demikian mencerminkan pemahaman modern bahwa legalitas tidak hanya diuji melalui tindakan aktif negara, tetapi juga melalui absennya tindakan ketika hukum justru menuntut kehadiran negara. Dengan kata lain, konstruksi putusan ini menegaskan suatu prinsip penting dalam hukum administrasi kontemporer: *non-use of power can be as unlawful as abuse of power*. Kekuasaan publik tidak diberikan untuk didiamkan, melainkan untuk digunakan demi melindungi kepentingan masyarakat.

3.3.2 Kelalaian sebagai Bentuk Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa

Salah satu aspek paling progresif dari *ratio* putusan ini adalah keberanian majelis hakim menempatkan kelalaian pemerintah dalam kerangka *onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melawan hukum oleh penguasa).

Secara historis, doktrin tersebut lebih sering diterapkan ketika pemerintah:

- bertindak melampaui kewenangan,
- menyalahgunakan diskresi,
- atau mengambil keputusan yang secara langsung merugikan warga.²⁴

Namun dalam perkara ini, spektrum doktrin diperluas. Hakim memasukkan ketidakbertindakan administratif sebagai bentuk pelanggaran hukum. Pendekatan ini sejalan dengan perkembangan hukum administrasi modern yang tidak lagi melihat kekuasaan hanya dari apa yang dilakukan negara, tetapi juga dari apa yang gagal dilakukan negara. Dalam perspektif perlindungan hukum preventif, negara memiliki kewajiban bertindak sebelum kerugian terjadi. Membiarkan objek bersejarah berada dalam ketidakpastian status sama artinya dengan menciptakan risiko hukum. Risiko inilah yang dibaca oleh hakim sebagai bentuk kelalaian yang tidak dapat dibenarkan dalam negara hukum.

Menariknya, majelis hakim tidak terjebak pada argumen klasik bahwa penetapan cagar budaya merupakan wilayah diskresi administratif. Sebaliknya, pengadilan menegaskan bahwa diskresi tidak dapat digunakan sebagai tameng untuk membenarkan stagnasi kebijakan. Interpretasi ini mengandung pesan normatif yang kuat: diskresi bukanlah kebebasan untuk tidak bertindak, melainkan ruang kebebasan yang tetap dibatasi oleh kewajiban hukum dan tujuan perlindungan kepentingan publik. Dari sini terlihat bahwa kekuasaan publik dipahami sebagai mandat fiduciary suatu kepercayaan yang harus dijalankan demi kesejahteraan masyarakat. Ketika mandat tersebut diabaikan, maka kelalaian berubah menjadi pelanggaran hukum.

²⁴ Agustina, A., Wijaya, M. M., Khair, U., dkk., *Hukum Perdata*, Purbalingga: Eureka Media Aksara, 2024, hal. 214

3.3.3 Sintesis Analitis: Pergeseran Paradigma Negara Hukum

Jika dikaitkan langsung dengan rumusan masalah mengenai pertimbangan hakim, maka dapat ditegaskan bahwa *ratio decidendi* putusan ini merepresentasikan transformasi penting dalam cara pengadilan memandang tanggung jawab pemerintah. Negara tidak lagi ditempatkan sekadar sebagai pemegang kewenangan, tetapi sebagai aktor yang wajib memastikan kewenangannya digunakan untuk melindungi masyarakat. Putusan ini menegaskan prinsip fundamental negara hukum modern: pelanggaran tidak selalu lahir dari tindakan represif negara, tetapi juga dari ketidakberanian negara untuk bertindak.

Dari titik ini, perlindungan cagar budaya tidak lagi dapat dipahami sebagai agenda administratif biasa. Ia berubah menjadi arena pertanggungjawaban konstitusional. Melalui *ratio* tersebut, pengadilan mengirim pesan tegas bahwa diskresi tidak identik dengan kebebasan pasif, kewenangan publik adalah kewajiban hukum, dan kelalaian negara merupakan tindakan yang dapat diuji di hadapan pengadilan. Dengan demikian, pertimbangan hukum majelis hakim tidak hanya relevan terhadap penyelesaian sengketa konkret, tetapi juga berkontribusi pada penguatan mekanisme *citizen lawsuit* sebagai instrumen kontrol warga terhadap pemerintah serta memperluas horizon pertanggungjawaban negara dalam perlindungan kepentingan publik.

4. KESIMPULAN

Penelitian ini menegaskan bahwa perlindungan cagar budaya dalam kerangka negara hukum tidak dapat diposisikan sebagai kebijakan administratif yang bersifat diskresioner semata, melainkan sebagai kewajiban hukum yang bersumber dari mandat konstitusional dan dielaborasi lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya. Ketentuan Pasal 5, Pasal 31, Pasal 44, dan terutama Pasal 95 UU Cagar Budaya secara sistematis membentuk konstruksi tanggung jawab aktif pemerintah daerah dalam melakukan identifikasi, penetapan, dan perlindungan terhadap objek yang memenuhi kriteria sebagai cagar budaya. Dengan demikian, kewenangan administratif yang dimiliki pemerintah daerah pada hakikatnya melekat dengan kewajiban hukum (*public duty*) yang tidak dapat diabaikan.

Dalam konteks Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 756/Pdt.G/2020/PN Medan, pengadilan pada dasarnya telah melakukan pengujian terhadap kewajiban administratif konkret tersebut. Meskipun pertimbangan hakim tidak secara eksplisit menguraikan pasal demi pasal UU No. 11 Tahun 2010, konstruksi argumentasinya menunjukkan adanya internalisasi norma tanggung jawab negara dalam perlindungan warisan budaya. Hakim tidak berhenti pada penilaian formal mengenai keberadaan kewenangan, melainkan menguji apakah kewenangan tersebut digunakan secara efektif untuk mencapai tujuan perlindungan sebagaimana diamanatkan undang-undang.

Lebih jauh, *ratio decidendi* majelis hakim merepresentasikan perkembangan signifikan dalam doktrin pertanggungjawaban negara. Putusan ini memperluas pemahaman mengenai perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) dengan memasukkan ketidakbertindakan administratif (*state inaction*) sebagai dasar pertanggungjawaban. Pemerintah daerah dinilai telah melakukan kelalaian ketika tidak menggunakan kewenangan yang dimilikinya untuk menetapkan Lapangan Merdeka sebagai cagar budaya, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan risiko terhadap kepentingan publik. Dengan demikian, pertanggungjawaban negara tidak lagi dipahami secara sempit sebagai akibat dari

tindakan aktif yang melampaui kewenangan, tetapi juga sebagai konsekuensi dari kegagalan menggunakan kewenangan untuk melindungi kepentingan umum.

Putusan ini sekaligus memperkuat legitimasi mekanisme *citizen lawsuit* dalam sistem hukum Indonesia sebagai instrumen kontrol yudisial terhadap kelalaian negara. Pengakuan terhadap legal standing warga negara atas dasar kepentingan umum (*algemeen belang*) menunjukkan adanya pergeseran dari paradigma privatistik menuju pendekatan public interest litigation. Dalam kerangka tersebut, *citizen lawsuit* berfungsi sebagai mekanisme konstitusional untuk mengaktifasi tanggung jawab negara ketika terjadi stagnasi administratif.

Secara teoretis, penelitian ini menegaskan pentingnya rekonstruksi doktrin *state liability* dalam hukum administrasi Indonesia melalui pendekatan *liability based on omission*. Negara tidak hanya dituntut untuk tidak menyalahgunakan kewenangan, tetapi juga diwajibkan untuk tidak membiarkan kewenangan tersebut tidak digunakan ketika hukum menuntut tindakan. Dalam konteks perlindungan cagar budaya yang bersifat tidak tergantikan dan menyangkut keadilan antargenerasi, pembiaran administratif merupakan bentuk pelanggaran terhadap prinsip negara hukum yang menjunjung kepastian hukum, akuntabilitas, dan perlindungan kepentingan kolektif.

Dengan demikian, Putusan PN Medan No. 756/Pdt.G/2020/PN Medan tidak hanya relevan sebagai penyelesaian sengketa konkret, tetapi juga memiliki implikasi doktrinal dalam memperluas horizon pertanggungjawaban negara dan memperkuat posisi warga negara sebagai subjek aktif dalam mengawal kebijakan publik dalam negara hukum modern.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Agustina, A., Wijaya, M. M., Khair, U., dkk., *Hukum Perdata*, Purbalingga: Eureka Media Aksara, 2024.
- Ananda, R. dan Widjaya, C., *Analisis Identitas Kawasan Lapangan Merdeka Medan dengan Menggunakan Teori Urban Form* (Skripsi, Fakultas Teknik, Universitas Medan Area, 2011).
- Arifin, Muhammad., & Winarti. (Ed.). *Prosiding Seminar Nasional Perencanaan Pembangunan Daerah dan Kebijakan Daerah 2021: Perencanaan Pembangunan & Pembuatan Kebijakan Daerah: Dari Teori ke Praktik*. Medan: UMSU Press, 2021.
- Bagir Manan, *Menegakkan Hukum: Suatu Pencarian*, Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009.
- Bambang Suwondo (Ketua Peneliti) dan Tim Peneliti, *Sejarah Daerah Sumatera Utara*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Proyek Penerbitan Buku Bacaan dan Sastra Indonesia dan Daerah, 1978.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna, *Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit di Indonesia Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (Sebuah Sumbangan Pemikiran)*, Yogyakarta: Deepublish (Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA), Mei 2019.
- Efendi, J. dan Ibrahim, J., *Rekonstruksi Dasar Pertimbangan Hukum Hakim: Berbasis Nilai-Nilai Hukum dan Rasa Keadilan yang Hidup dalam Masyarakat*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2018.
- Hadjon, P. M., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Hadjon, P. M., *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Inu Kencana Syafii, *Etika Pemerintahan*, Jakarta Rineka Cipta, 2011.

- Isrok dan Rizki Emil Birham, *Citizen Lawsuit: Penegakan Hukum Alternatif Warga Negara*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2010.
- M. Adiguna Bimasakti, *Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit di Indonesia Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Yogyakarta, 2019.
- Marzuki, P. M., *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005.
- Muhammad Sood., *Hukum Lingkungan Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.
- Ridwan, H. R., *Hukum Administrasi Negara*, Ed. 1, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006,
- Salim, H. S., *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Sherlly, Maulana., *Analisis Identitas Kawasan Lapangan Merdeka Medan dengan Menggunakan Teori Urban Form*, Skripsi, Fakultas Teknik, Universitas Medan Area, Medan. 2011
- Simanjuntak, Bungaran Antonius (Peny.). *Konsepku Mensukseskan Otonomi Daerah: Membangun Indonesia Berkeadilan Sosial-Ekonomi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Oktober 2017.
- Soekanto, S. dan Mamudji, S., *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007.
- Tjandra, W. R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Voll, Willy D.S. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, Mei 2013.
- Widiarty, Wiwik Sri., *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*, Publika Global Media, Yogyakarta. 2024.
- Yusuf Zainal Abidin dan Beni Ahmad Saebeni, *Pengantar Sistem Sosial Budaya di Indonesia*, Bandung: Pustaka Setia, 2014.

Jurnal

- Agustinova, D. E. "Strategi Pelestarian Benda Cagar Budaya melalui Digitalisasi." *ISTORIA: Jurnal Pendidikan dan Sejarah* 18, no. 2 (2022): 1-12.
- Afandi, Ahmad, dan Udiyo Basuki. "Telaah Kritis Relevansi Citizen Lawsuit sebagai Bentuk Kedaulatan Rakyat di Indonesia." *Viva Themis: Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora* 6, no. 1 (2023): 15-28.
- Dananjaya, Putu Bagus, dan Ni Gusti Ayu Made Nia Rahayu. "Mekanisme Citizen Lawsuit dalam Perspektif Sistem Peradilan di Indonesia." *Jurnal Hukum Saraswati* 4, no. 1 (2022): 1-17.
- Fatah, A. "Gugatan Warga Negara sebagai Mekanisme Pemenuhan Hak Asasi Manusia dan Hak Konstitusional Warga Negara." *Jurnal Yuridika* 28, no. 3 (2013): 267-284.
- Hayati, Mulida. "Perlindungan terhadap Benda Cagar Budaya Patung Sepundu sebagai Warisan Budaya." *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora* 10, no. 1 (2021): 150-162.
- Heruyanto, Ian Dwi. "Mengenal Maladministrasi." *Ombudsman Republik Indonesia*, 1 Maret 2021. Diakses 13 Februari 2026.
- Iqbal, Moch. "Aspek Hukum Class Action dan Citizen Lawsuit serta Perkembangannya di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 1, no. 1 (2012): 97-110.
- Ma'ruf, Nur Aviv, dan Widyawati Setiaboediningsih. "Kedudukan Hukum Kepemilikan Benda Cagar Budaya oleh Warga Negara Asing." *Jurnal Hukum Bisnis* 4, no. 2 (2020): 45-56.

- Nurmedina, L. "Perbandingan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup melalui Mekanisme Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit) di Indonesia dan Amerika Serikat." *Simbur Cahaya* 28, no. 2 (2021): 240–255.
- Permatasari, Indah. "Sejarah Lapangan Merdeka Medan Tempat Umumkan Proklamasi di Sumut." *IDN Times Sumut*, 25 Februari 2024. Diakses 12 Desember 2025.
- Pound, Roscoe. "Law in Books and Law in Action." *American Law Review* 44 (1910): 12–36.
- Pramana, Willy Eka, dan Wiwiek Awiati. "Gugatan Citizen Lawsuit dalam Perkara Lingkungan Hidup di Indonesia: Eksistensi dan Perkembangan." *Simbur Cahaya* 31, no. 1 (2024): 1–18.
- Ristawati, R., R. Salman, S. A. Fitriany, dan S. Taskesen. "Constitutional Protection of Cultural Heritage in Indonesia: The Role of Museums in Preserving National Identity and Public Welfare." *Sriwijaya Law Review* 9, no. 1 (2025): 49–70.
- Sinaga, Nikson. "Perjalanan Panjang Penyelamatan dan Revitalisasi Lapangan Merdeka Medan." *Kompas*, 22 Februari 2025. Diakses 9 Desember 2025.
- Solissa, F. R., dkk. "Gugatan Citizen Lawsuit dalam Sistem Hukum di Indonesia." *PATTIMURA Law Study Review* 2, no. 1 (2024): 1–10.
- Sulung, Undari, dan Mohamad Muspawi. "Memahami Sumber Data Penelitian Primer, Sekunder, dan Tersier." *Edu Research* 5, no. 3 (2024): 1–8.
- Susilo, E., dan D. S. Negara. "Ratio Decidendi dan Obiter Dictum: Evolusi Konseptual Pertimbangan Hakim dalam Putusan Pidana Indonesia." *Jurnal Negara Hukum* 16, no. 2 (2025): 210–225.
- Yustina, Niken. "Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit) dan Justiciability." *Jurnal Kertha Patrika* 8, no. 1 (2016): 30–40.

Peraturan Perundang-Undangan dan Ketentuan Hukum Internasional

- Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya.
- Indonesia. (1999). *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek)*. Jakarta: Ihtiar Baru Van Hoeve.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.

Putusan Pengadilan

- Pengadilan Negeri Medan, Putusan No. 756/Pdt.G/2020/PN Mdn, 14 Juli 2021, gugatan warga terhadap Pemerintah Kota Medan, dokumen asli diperoleh dari arsip Pengadilan Negeri Medan.