



BPIP

Badan Pembinaan Ideologi Pancasila



UBAYA

UNIVERSITAS SURABAYA

KAJIAN DAN EVALUASI NILAI-NILAI PANCASILA PADA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

**Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso No 4 Tahun 2011
Tentang Pelestarian Cagar Budaya**



Oleh :

1. Dr. Yoan Nursari Simanjuntak S.H., M.Hum
2. Dr. J.M Atik Krustiyati S.H., M.S
3. Dr. Hwian Christianto S.H., M.H

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SURABAYA**

2019

I. Laporan Pendahuluan



**LAPORAN AWAL KAJIAN DAN EVALUASI
PERATURAN DAERAH KABUPATEN BONDOWOSO
NOMOR 4 TAHUN 2011
TENTANG PELESTARIAN CAGAR BUDAYA**

Disusun oleh

Dr. Yoan Nursari Simanjuntak, S.H., M.Hum.

Dr. J.M. Atik Krustiyati, S.H., M.S.

Dr. Hwian Christianto, S.H., M.H.

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SURABAYA
2019**

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Cagar Budaya sebagai sumber daya budaya memiliki sifat rapuh, unik, langka, terbatas, dan tidak terbarui. Dalam rangka menjaga Cagar Budaya dari ancaman pembangunan fisik, baik di wilayah perkotaan, pedesaan, maupun yang berada di lingkungan air, diperlukan pengaturan untuk menjamin eksistensinya. Oleh karena itu, upaya pelestariannya mencakup tujuan untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya. Hal itu berarti bahwa upaya pelestarian perlu memperhatikan keseimbangan antara kepentingan akademis, ideologis, dan ekonomis.

Selain itu cagar budaya merupakan kekayaan budaya bangsa sebagai wujud pemikiran dan perilaku kehidupan manusia yang penting artinya bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sehingga perlu dilestarikan dan dikelola secara tepat melalui upaya perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan dalam rangka memajukan kebudayaan nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pelestarian Cagar Budaya pada masa yang akan datang menyesuaikan dengan paradigma baru yang berorientasi pada pengelolaan kawasan, peran serta masyarakat, desentralisasi pemerintahan, perkembangan, serta tuntutan dan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Untuk melestarikan cagar budaya, Daerah turut bertanggung jawab dalam pengaturan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya. Hal ini disebabkan cagar budaya berupa benda, bangunan, struktur, situs, dan kawasan perlu dikelola pemerintah daerah dengan meningkatkan peran serta masyarakat untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan cagar budaya.

1.2. Permasalahan

Adanya perubahan paradigma pelestarian cagar budaya, diperlukan keseimbangan aspek ideologis, akademis, ekologis, dan ekonomis guna meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Paradigma baru tersebut mendorong dilakukannya pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso yang tidak sekadar mengatur pelestarian Benda Cagar Budaya, tetapi juga berbagai aspek lain secara keseluruhan berhubungan denganinggalan budaya masa lalu, seperti bangunan dan struktur, situs dan kawasan, serta lanskap budaya yang pada regulasi sebelumnya tidak secara jelas dimunculkan. Di samping itu, nama Cagar Budaya juga

mengandung pengertian mendasar sebagai perlindungan warisan hasil budaya masa lalu yang merupakan penyesuaian terhadap pandangan baru di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi.

1.3. Maksud dan Tujuan

Untuk memberikan kewenangan kepada Pemerintah Kabupaten Bondowoso dan partisipasi masyarakat Bondowoso dalam mengelola Cagar Budaya, dibutuhkan suatu sistem manajerial perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi yang baik berkaitan dengan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan Cagar Budaya sebagai sumber daya budaya bagi kepentingan yang luas.

1.4. Metodologi

Metode analisis ketentuan hukum dalam hal ini Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pelestarian Cagar Budaya menggunakan metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA). Perda dilihat sebagai suatu kebijakan regulasi yang dievaluasi setelah diberlakukan dengan mendasarkan logika berpikir melalui perbandingan dengan nilai Pancasila. Tiap rumusan regulasi dianalisis berdasar pada adanya pertentangan atau tidak adanya pertentangan dengan Sila Pancasila terkait. Lebih lanjut analisis dilakukan dengan penilaian rumusan ketentuan hukum terkait dengan ada atau tidak adanya pertentangan dengan kriteria pada tiap Sila Pancasila.

TIME LINE:

NO.	KEGIATAN	JADUAL
1.	PENDAHULUAN	21 Nopember 2019
2.	TINJAUAN PUSTAKA	28 Nopember 2019
3.	ANALISIS	2 Desember 2019
4.	ANALISIS	5 Desember 2019
5.	KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	9 Desember 2019

❖ KEGIATAN 21 NOPEMBER 2019



II. Laporan Final Hasil Kajian

**LAPORAN HASIL EVALUASI
PERATURAN DAERAH KABUPATEN BONDOWOSO NO. 4 TAHUN 2011
TENTANG PELESTARIAN CAGAR BUDAYA**

TIM:

1. Dr. Yoan Nursari Simanjuntak, S.H., M.Hum.
2. Dr. Atik Krustiyati, S.H., M.Hum.
3. Dr. Hwian Christianto, S.H., M.H.

BAB I Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Cagar Budaya sebagai sumber daya budaya memiliki sifat rapuh, unik, langka, terbatas, dan tidak terbaru. Dalam rangka menjaga Cagar Budaya dari ancaman pembangunan fisik, baik di wilayah perkotaan, pedesaan maupun yang berada di lingkungan air, diperlukan pengaturan untuk menjamin eksistensinya. Oleh karena itu, upaya pelestariannya mencakup tujuan untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya. Hal itu berarti bahwa upaya pelestarian perlu memperhatikan keseimbangan antara kepentingan akademis, ideologis, dan ekonomis.

Selain itu cagar budaya merupakan kekayaan budaya bangsa sebagai wujud pemikiran dan perilaku kehidupan manusia yang penting artinya bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sehingga perlu dilestarikan dan dikelola secara tepat melalui upaya perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan dalam rangka memajukan kebudayaan nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pelestarian Cagar Budaya pada masa yang akan datang menyesuaikan dengan paradigma baru yang berorientasi pada pengelolaan kawasan, peran serta masyarakat, desentralisasi pemerintahan, perkembangan, serta tuntutan dan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Untuk melestarikan cagar budaya, Daerah turut bertanggung jawab dalam pengaturan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya. Hal ini disebabkan cagar budaya berupa benda, bangunan, struktur, situs, dan kawasan

perlu dikelola pemerintah daerah dengan meningkatkan peran serta masyarakat untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan cagar budaya.

1.2. Permasalahan

Adanya perubahan paradigma pelestarian cagar budaya, diperlukan keseimbangan aspek ideologis, akademis, ekologis, dan ekonomis guna meningkatkan kesejahteraan rakyat. Paradigma baru tersebut mendorong dilakukannya pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso yang tidak sekadar mengatur pelestarian Benda Cagar Budaya, tetapi juga berbagai aspek lain secara keseluruhan berhubungan denganinggalan budaya masa lalu, seperti bangunan dan struktur, situs dan kawasan, serta lanskap budaya yang pada regulasi sebelumnya tidak secara jelas dimunculkan. Di samping itu, nama Cagar Budaya juga mengandung pengertian mendasar sebagai perlindungan warisan hasil budaya masa lalu yang merupakan penyesuaian terhadap pandangan baru di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi. Berdasarkan kebutuhan dan pemahaman akan pentingnya keseimbangan pandangan tersebut pengaturan Peraturan Daerah Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 perlu dikaji lebih lanjut dengan nilai-nilai Pancasila.

1.3. Maksud dan Tujuan

Untuk memberikan kewenangan kepada Pemerintah Kabupaten Bondowoso dan partisipasi masyarakat Bondowoso dalam mengelola Cagar Budaya, dibutuhkan suatu sistem manajerial perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi yang baik berkaitan dengan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan Cagar Budaya sebagai sumber daya budaya bagi kepentingan yang luas.

1.4. Metodologi

Metode analisis ketentuan hukum dalam hal ini Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pelestarian Cagar Budaya menggunakan metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA). Perda dilihat sebagai suatu kebijakan regulasi yang dievaluasi setelah diberlakukan dengan mendasarkan logika berpikir melalui perbandingan

dengan nilai Pancasila. Tiap rumusan regulasi dianalisis berdasar pada adanya pertentangan atau tidak adanya pertentangan dengan Sila Pancasila terkait. Lebih lanjut analisis dilakukan dengan penilaian rumusan ketentuan hukum terkait dengan ada atau tidak adanya pertentangan dengan kriteria pada tiap Sila Pancasila.

BAB II

Tinjauan Pustaka

Indonesia sebagai suatu negara kesatuan merupakan negara yang sangat menjunjung tinggi kebudayaan. Indonesia sebagai suatu negara kepulauan memiliki keberagaman kebudayaan nasional Indonesia yang tersusun dari berbagai daerah yang ada di seluruh Indonesia. Ini merupakan hasil dari usaha rakyat Indonesia, yang dikenal dalam semboyan bangsa Indonesia yaitu “*Bhinneka Tunggal Ika*”. Semboyan ini menggambarkan adanya persatuan dan kesatuan Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri atas beraneka ragam budaya, bahasa daerah, ras, suku bangsa, agama, dan kepercayaan.

Kekayaan cagar budaya bangsa Indonesia yang tersebar di seluruh nusantara diharapkan dapat mendorong tercapainya tujuan nasional sebagai sebuah Negara sebagaimana telah dirumuskan oleh *the founding fathers* dalam pembukaan Konstitusi Negara Republik Indonesia yaitu UUDN RI Tahun 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Di samping itu, menurut Dyson peninggalan sejarah berupa bangunan cagar budaya bermanfaat sebagai pembangkit motivasi, kreativitas dan membantu generasi muda untuk memahami sejarah dan identitas Kota (Dyson, *et.al.*, 2003).

Pemahaman akan pentingnya perlindungan dan pelestarian cagar budaya dalam hukum internasional telah mulai dilakukan melalui beberapa konvensi internasional. *The 1972 World Heritage Convention* merupakan konvensi internasional pertama yang menjadi dokumen internasional akan pentingnya perlindungan benda cagar budaya.

“The most significant feature of the 1972 World Heritage Convention is that it links together in a single document the concepts of nature conservation and the preservation of cultural properties. The Convention recognizes the way in which people interact with nature, and the fundamental need to preserve the balance between the two.” (Fitur yang paling signifikan dari Konvensi 1972 ini adalah menghubungkan atau menggabungkan dalam satu dokumen konsep konservasi alam dan perlindungan properti budaya. Konvensi ini menghendaki bagaimana cara manusia berinteraksi dengan alam dan hal yang sangat fundamental yakni melindungi keseimbangan antara keduanya, *pen.*)

Berdasarkan konvensi tersebut, perlindungan akan budaya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan hidup dan cara kehidupan manusia dalam berinteraksi dengan alam. Arti penting perlindungan budaya secara khusus cagar budaya pun menjadi tugas pemerintah yang harus diperhatikan dalam mengelola sumber daya yang ada. Tidak heran jika konvensi tersebut menekankan tugas dan kewajiban tiap anggota peserta konvensi untuk mewujudkan tujuan konvensi secara nyata.

*“The Convention sets out the duties of **States Parties** in identifying potential sites and their role in protecting and preserving them. By signing the Convention, each country pledges to conserve not only the World Heritage sites situated on its territory, but also to protect its national heritage. The States Parties are encouraged to integrate the protection of the cultural and natural heritage into regional planning programmes, set up staff and services at their sites, undertake scientific and technical conservation research and adopt measures which give this heritage a function in the day-to-day life of the community.”*

(Dalam hal ini, konvensi tersebut menetapkan tugas dari pihak negara untuk mengidentifikasi potensi situs dan peran Negara dalam melindungi dan menjaga situs-situs tersebut. Dengan menandatangani konvensi ini, setiap negara berjanji untuk melindungi tidak hanya situs warisan dunia yang berada pada teritorinya, akan tetapi juga untuk melindungi kultural dan warisan alamiah dalam program perencanaan regional, mengatur pekerja dan pelayanan di situs mereka, mengambil alih penelitian secara sains dan konservasi teknik serta mengadopsi ukuran nilai yang dapat

berfungsi untuk memberikan suatu warisan dalam kehidupan suatu komunitas, *pen.*)

Pemahaman akan tugas dan kewajiban peserta konvensi tersebut menjadi tonggak pemahaman akan pentingnya tugas pemerintah bukan sekedar mencari dan menganalisis potensi cagar budaya yang dimiliki. Pemahaman akan potensi budaya yang dimiliki membuka dimensi baru bagi pemahaman warisan dunia atas karya manusia selama ini dalam proses kehidupan.

Sebagai suatu warisan dunia, cagar budaya memiliki posisi sekaligus posisi penting dalam pemahaman perkembangan kemanusiaan. Cagar budaya bukanlah benda tanpa nilai akan tetapi benda yang sarat nilai. Pengertian tentang Cagar Budaya diatur secara khusus dalam Konvensi ini dalam bab tentang *Cultural and Natural Heritage Articles 1 and 2 of the World Heritage Convention.*

Article 1

For the purposes of this Convention, the following shall be considered as "cultural heritage";

- monuments: architectural works, works of monumental sculpture and painting, elements or structures of an archaeological nature, inscriptions, cave dwellings and combinations of features, which are of outstanding universal value from the point of view of history, art or science; - groups of buildings: groups of separate or connected buildings which, because of their architecture, their homogeneity or their place in the landscape, are of outstanding universal value from the point of view of history, art or science; - sites: works of man or the combined works of nature and of man, and areas including archaeological sites which are of outstanding universal value from the historical, aesthetic, ethnological or anthropological points of view.

(Untuk tujuan Konvensi ini, yang berikut ini akan dianggap "warisan budaya";

- monumen: karya arsitektur, karya patung dan lukisan monumental, elemen atau struktur yang bersifat arkeologis, prasasti, tempat tinggal gua, dan kombinasi fitur, yang memiliki nilai universal yang luar biasa dari sudut pandang sejarah, seni, atau sains; - kelompok bangunan: kelompok bangunan yang terpisah atau terhubung yang, karena arsitekturnya, homogenitasnya atau tempat mereka dalam lanskap, memiliki nilai universal yang luar biasa dari sudut pandang sejarah, seni, atau sains; - Situs: karya manusia atau karya gabungan dari alam dan manusia, dan area termasuk situs arkeologi yang berasal dari nilai universal yang luar biasa dari sudut pandang historis, estetika, etis atau antropologis, *pen.*)

Lebih lanjut *Article 2* menjelaskan “*natural heritage*” sebagai bagian dari cagar budaya.

For the purposes of this Convention, the following shall be considered as "natural heritage":

- natural features consisting of physical and biological formations or groups of such formations, which are of outstanding universal value from the aesthetic or scientific point of view; geological and physiographical formations and precisely delineated areas which constitute the habitat of threatened species of animals and plants of outstanding universal value from the point of view of science or conservation; - natural sites or precisely delineated natural areas of outstanding universal value from the point of view of science, conservation or natural beauty.

(Untuk tujuan Konvensi ini, hal-hal berikut akan dianggap sebagai "warisan alam":

- fitur alami yang terdiri dari formasi fisik dan biologis atau kelompok formasi tersebut, yang memiliki nilai universal yang luar biasa dari sudut pandang estetika atau ilmiah; formasi geologis dan fisiografi dan area yang digambarkan dengan tepat yang merupakan habitat spesies hewan dan tanaman yang terancam punah. nilai universal yang luar biasa dari sudut pandang sains atau konservasi; - situs alami atau area alam yang digambarkan secara tepat dengan nilai universal yang luar biasa dari sudut pandang sains, konservasi, atau keindahan alam., *pen.*)

Cagar budaya dalam konvensi ini dipahami dalam dua bentuk, yaitu *cultural heritage* (warisan budaya) dan *natural heritage* (warisan alam).

Pemahaman akan pengelolaan cagar budaya menjadi hal yang tidak dapat dilepaskan dari pentingnya pengelolaan kekayaan alam oleh negara. Pendiri bangsa (*founding fathers*) sejak awal telah menegaskan hal ini dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDN RI 1945). “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” menjadi prinsip pengelolaan cagar budaya di Indonesia. Cagar budaya secara etimologis dipahami sebagai “daerah yang kelestarian hidup dan peri kehidupannya dilindungi oleh undang-undang dari bahaya kepunahan” (Departemen Pendidikan Nasional, 2015: 235). Artinya, cagar budaya merupakan obyek penting bagi negara yang keberadaannya perlu dilindungi oleh undang-undang agar terhindar dari kepunahan. Jika diamati lebih lanjut, cagar budaya pada dasarnya merupakan hasil karya manusia yang melibatkan cipta, rasa dan karsa dari suatu waktu dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Oleh karenanya,

benda cagar budaya memiliki kaitan erat dengan sejarah perkembangan kehidupan manusia, secara khusus Indonesia dalam mengarungi berbagai rintangan dan tantangan kehidupan pada tiap jamannya.

Pemahaman akan pentingnya cagar budaya dikaitkan dengan hasil karya manusia pada jamannya memiliki kaitan erat dengan tugas pemerintah. Ketentuan hukum Pasal 32 ayat (2) UUDN RI 1945 telah menegaskan bahwa “Negara menjamin kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.” Setidaknya terdapat 2 (dua) hal penting dalam menjamin kebudayaan nasional, *pertama* pemerintah memiliki kewajiban untuk melindungi dan memajukan kebudayaan nasional serta *kedua* upaya memajukan kebudayaan nasional harus menjamin kebebasan masyarakat. Aspek pertama pada dasarnya tidak hanya menegaskan kewajiban pemerintah akan tetapi tantangan memajukan kebudayaan nasional yang dimiliki ditengah peradaban dunia. Upaya pemerintah dalam pemajuan kebudayaan tidak terlepas dari upaya pemanusiaan kehidupan manusia demi memanusiaikan manusia (Arif, 2016:62). Pemerintah perlu bertindak secara aktif dalam memajukan kebudayaan nasional yang dalam hal ini cagar budaya mengingat Indonesia bagian dari masyarakat dunia yang terus membangun peradaban manusia. Uniknya upaya memajukan kebudayaan nasional tersebut digariskan konstitusi dengan mengikusertakan masyarakat dalam segala perbedaan yang ada.

Frasa kedua dari Pasal 32 ayat (1) UUDN RI 1945 memberi penegasan akan pengakuan masyarakat sebagai subyek dalam memajukan kebudayaan nasional yang memiliki kebebasan untuk berperan dalam bingkai pengembangan nilai budaya yang dimilikinya. Terkait dengan pemahaman tersebut, Pasal 32 ayat (1) UUDN RI 1945 sebenarnya mewakili pemahaman hak asasi manusia secara khusus hak ekonmi-sosial-kultural-kolektif sebagai generasi ketiga hak asasi manusia (Latif, 2012: 193). Cara pandang dan sikap bangsa Indonesia akan kebudayaan masyarakat yang beragam menjadi ciri khas bangsa Indonesia dalam memahami hidup dan kehidupan. Bangsa Indonesia memahami suatu cara pandang yang unik, cara pandang wawasan nusantara. Bahwa kehidupan selalu menghadirkan perbedaan antar satu sama lain dalam segala aspek merupakan

suatu keniscayaan. Perbedaan tersebut dipandang sebagai suatu kekayaan bangsa Indonesia yang beragam sehingga memungkinkan untuk saling membangun dan bekerjasama dalam hidup bersama. Cara pandang dan sikap bangsa Indonesia mengenai diri dan lingkungannya yang serba beragam dan bernilai strategis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa dalam satu keutuhan wilayah dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara demi tujuan nasional menjadi ciri wawasan nusantara Indonesia.

Keberadaan cagar budaya pun menjadi penting dalam upaya pemajuan kebudayaan nasional. Cagar budaya tidak sekedar benda hasil karya manusia akan tetapi momentum sejarah perkembangan masyarakat Indonesia. Cagar budaya bagaikan mata rantai bukti sejarah yang tidak boleh terlupakan dari pemahaman akan diri dan perkembangan kehidupan masyarakat. Sejarah mencatat bahwa peradaban bangsa dimulai sejak masa prasejarah dengan kemahiran teknik atau zaman perundagian yang terdiri dari dua masa, masa seni tuang perunggu dan masa seni tuang besi berkembang dalam penggunaan logam dalam kehidupan sehari-hari berlanjut pada masa sejarah dengan kemahiran bahasa tulis (Ranjabar, 2014:13). Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa cagar budaya pada tiap masa menjadi bukti kekayaan budaya bangsa. Pengelolaan cagar budaya bangsa pun harus dilakukan dengan mengingat nilai strategis tersebut.

Berdasarkan data yang dihimpun dari Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman 13 Juli 2017 dapat diketahui bahwa jumlah cagar budaya di Indonesia mencapai angka 26.953 cagar budaya yang tersebar di seluruh pelosok tanah air. Menjaga kelestarian cagar budaya memiliki keterkaitan yang sangat penting dengan kepentingan dalam rangka pembangunan nasional. Berdasarkan amanat UUD NRI Tahun 1945 itu, pemerintah menindak-lanjuti melalui dibentuknya undang-undan di bidang cagar budaya. Hal tersebut ditekankan sebagai upaya pemerintah memajukan kebudayaan termasuk cagar budaya untuk dilestarikan dan dikelola secara tepat untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pada tahun 1931, peraturan pertama tentang cagar budaya dilakukan melalui *Monumenten Ordonnantie Stbl. 238/ 1931* ditetapkan oleh Gubernur Jendral ACD de Graef. Disebutkan dalam pengantar, ordonansi ini diterbitkan karena pemerintah menganggap perlu untuk mengambil tindakan dalam

melindungi benda-benda yang mempunyai nilai penting bagi prasejarah, sejarah, kesenian, dan paleoantropologi.

Pemahaman akan perlindungan cagar budaya sebenarnya sudah dimulai dengan diberlakukannya *Monumenten Ordinantie* (MO) 1931/238. MO menekankan perlindungan cagar budaya sebagai hasil karya manusia yang memiliki nilai budaya yang tinggi. Pelaksanaan MO pun dilengkapi dengan beberapa instruksi dan surat keputusan aparat berwenang demi memperjelas penanganan cagar budaya. Hanya saja ironisnya, pelanggaran atau kejahatan terhadap benda-benda cagar budaya semakin meningkat. Hal tersebut disebabkan adanya ketidaksesuaian pengaturan perlindungan MO dengan situasi dan kondisi yang ada. Ketidaksesuaian yang tampak antara lain dalam hal:

- a. Mengenai status benda-benda purbakala yang juga terapat dalam situs-situs di darat maupun di laut, dirasakan belum tegas diatur dalam M.O., misalnya perlindungan terhadap situs palaeoantropologi dan temuan-temuan yang terdapat di dalamnya;
- b. Lingkaran batas situs (zone) belum dijelaskan M.O;
- c. Sanksi-sanksi hukum yang terdapat dalam M.O. hanya dinyatakan sebagai pelanggaran, dan hanya mencakup sanksi pelanggaran terhadap pasal 6, 8 dan 9 M.O;
- d. Belum dikeluarkannya peraturan pelaksanaan dalam bentuk Peraturan Pemerintah;
- e. Penempatan, penugasan dalam pengawasan, pengamanan dan perlindungan Cagar Budaya dalam M.O. tidak sesuai dengan pembedangan Departemen sekarang ini.

Selain kelima hal tersebut, ketidaksesuaian MO juga dapat dilihat dari sudut tata bahasa, benda purbakala berasal dari kata “benda” yang berarti segala sesuatu yang berwujud atau berjasad (bukan roh), dan kata “purbakala” berarti zaman dahulu kala atau zaman kuno. Jadi arti benda purbakala, menurut tata bahasanya, adalah segala sesuatu yang berwujud atau berjasad (bukan roh), dan yang berasal jaman dahulu kala atau jaman kuno. Sementara itu masyarakat awam

mengartikannya sebagai benda atau barang antik, lambang status sosial untuk mempertahankan gengsi, dan bahkan ada yang mengkeramatkannya.

Sedangkan pasal 1 M.O. mengartikannya sebagai berikut :

1) Yang dianggap sebagai “*monumenten*” dalam peraturan ini :

- a. Bagian benda-benda atau kelompok benda-benda bergerak maupun yang tidak bergerak, dan juga sisa-sisanya, yang dibuat oleh tangan manusia, yang pokoknya berumur sedikit-dikitnya 50 tahun dan dianggap mempunyai nilai penting bagi prasejarah, sejarah atau kesenian.
- b. Benda-benda yang dianggap mempunyai nilai penting dipandang dari sudut palaeoantropologi.
- c. Tanah-tanah yang mempunyai petunjuk yang kuat dasarnya bahwa di dalamnya terdapat benda-benda yang dimaksud pada ad.b.

Segala sesuatu yang asalnya dicantumkan sementara maupun tetap dalam sebuah daftar, disebut daftar monument pusat yang diusahakan terus oleh Kantor Dinas Purbakala.

2) Mengenai benda-benda yang dimaksud pada ayat a tersebut disamakan dan pada waktu itu juga didaftarkan benda-benda bergerak atau tidak bergerak yang menurut maksud aslinya atau maksud sekarang termasuk padanya tanda-tanda tanamannya, bangunannya atau keadaan umumnya mempunyai atau dapat mempunyai kepentingan yang langsung bagi benda-benda yang disebut pada ayat terdahulu yaitu benda-benda yang dimaksud pada a.

Benda-benda purbakala juga tidak dapat dianggap sebagai benda *res nullius* (asas hukum pengakuan kepemilikan atas dasar penemuan pertama kali). Bahkan kedudukannya sebagai milik negara dipandang sangat penting, karena disamping mengandung nilai materi cukup tinggi, benda-benda purbakala juga mengandung nilai budaya yang sangat penting bagi kelangsungan budaya suatu bangsa. Selanjutnya, terlepas dari permasalahan apakah penggalian liar dan pencurian benda-benda purbakala dikenai sanksi berdasarkan M.O. atau KUHP, sesungguhnya ada permasalahan yang lebih

pelik, yaitu mengenai akibatnya. Akibat penggalian liar akan lebih berbahaya dibandingkan dengan pencurian benda-benda purbakala. Oleh karena lokasi penggalian liar biasanya sangat sulit, apalagi kebanyakan dilakukan oleh orang yang tidak asli, maka hal itu dapat mengakibatkan rusaknya benda-benda purbakala, bahkan kemungkinan nilai materi maupun budayanya akan ikut musnah.

Ordonansi ini berisi 14 pasal dan mengatur tentang pendaftaran, ganti rugi jika perlu, pemeliharaan, pemindahan, penyerahan, penemuan, dan larangan penggalian (pencarian). Dari nuansa aturan yang dicantumkan, sangat terasa bahwa pemerintah atau negara merasa lebih memiliki hak menguasai dibandingkan pemiliknya. Meskipun demikian, hak-hak kepemilikan pribadi tetap diakui. Pelaksanaan tugas pelestarian itu tidak hanya dibebankan kepada petugas Jawatan Purbakala saja, tetapi juga para pejabat lain, termasuk petugas kehutanan dan pekerjaan umum. Putra Arifin (2018, 58) penjelasan dari ordonansi itu diuraikan latar belakang perlunya ada undang-undang tersebut, antara lain perlunya perluasan perhatian yang semula hanya terfokus di Jawa serta perlunya memasukkan beragam jenis benda yang dilindungi, tidak hanya monumen hinduistik, tetapi juga prasejarah, Islam, dan Eropa.

Pada 1992, *Monumenten Ordonantie 1931* diganti dengan Undang-undang RI Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 130). Pada Undang-undang ini yang dimaksud dengan Cagar Budaya diatur pada Pasal 1 angka 1 yang menetapkan:

Benda cagar budaya adalah:

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

Lebih lanjut kriteria tentang benda cagar budaya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 diperinci lagi menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor

5 Tahun 1992 tentang Cagar Budaya. Sebagai peraturan pelaksana, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1993 menguraikan benda cagar budaya dari sisi kriteria, susunan dan penempatannya. Oleh karena itu Peraturan pemerintah tersebut lebih memperjelas ruang lingkup benda cagar budaya yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992.

Adapun tujuan dibuatnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 ini dirumuskan di dalam Pasal 2 yang menetapkan: Perlindungan benda cagar budaya dan situs bertujuan melestarikan dan memanfaatkannya untuk memajukan kebudayaan nasional Indonesia. Perihal penguasaan dan pemilikan yang menjadi bagian penting dalam perlindungan Cagar Budaya diatur di dalam Pasal 4 yang menetapkan:

1. Semua benda cagar budaya dikuasai oleh Negara.
2. Penguasaan benda cagar budaya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi benda cagar budaya yang terdapat di wilayah hukum Republik Indonesia.
3. Pengembalian benda cagar budaya yang pada saat berlakunya Undang-undang ini berada di luar wilayah hukum Republik Indonesia, dalam rangka penguasaan oleh Negara, dilaksanakan Pemerintah sesuai dengan konvensi internasional

Pergantian undang-undang ini belum banyak mengubah kebijakan terkait cagar budaya. Sebagian besar pasal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 lebih menyerupai hasil terjemahan isi dari *Monumenten Ordonantie 1931* yang bernuansa kolonial. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 ini memperkuat posisi pemerintah sebagai “pihak yang paling berhak” menangani dan menafsirkan cagar budaya. Hal itu tercermin dalam pasal-pasal terkait penguasaan dan kepemilikan pada Bab III, bagian pertama, Pasal 4 hingga Pasal 9. Peran serta masyarakat dan pihak lain di luar arkeologi belum cukup terakomodasi.

Disisi lain, kegiatan pembangunan yang gencar berdampak pada penghancuran cagar budaya. Otonomi daerah yang dicanangkan pemerintah juga memberikan dampak kurang menguntungkan bagi pengelolaan cagar budaya. Berbagai fenomena yang terjadi menguatkan keinginan untuk merevisi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 agar mampu mengakomodasi semakin banyak peran masyarakat, memberikan muatan paradigma pelestarian yang lebih baru,

dan dapat menjadi solusi semakin banyaknya masalah yang muncul dalam pelestarian cagar budaya.

Akhir tahun 2017 lalu tepatnya tanggal 24 November 2010, genap sudah tujuh tahun berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Filosofi dari dibuatnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 ini adalah dengan mempertimbangkan bahwa cagar budaya merupakan kekayaan budaya bangsa sebagai wujud pemikiran dan perilaku kehidupan manusia yang penting artinya bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sehingga perlu dilestarikan dan dikelola secara tepat melalui upaya perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan dalam rangka memajukan kebudayaan nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Di samping itu untuk melestarikan cagar budaya, Negara bertanggung jawab dalam pengaturan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya. Dengan kata lain, maksud dan tujuan pemerintah menerbitkan Undang-Undang tersebut adalah melestarikan cagar Budaya dan memberikan amanat agar Negara ikut bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan Cagar Budaya. Diaturinya hal ini di dalam peraturan perundang-undangan yang memiliki daya ikat yang kuat, diharapkan keseimbangan aspek ideologis, akademis, ekologis dan ekonomis dapat tercipta dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di sekitar Cagar Budaya.

Pengertian dari Cagar Budaya termasuk di dalamnya arti dari Benda, Bangunan, Struktur dan Situs diatur secara khusus pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 yang menetapkan:

1. Cagar Budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan.
2. Benda Cagar Budaya adalah benda alam dan/atau benda buatan manusia, baik bergerak maupun tidak bergerak, berupa kesatuan atau kelompok, atau bagianbagiannya, atau sisa-sisanya yang memiliki hubungan erat dengan kebudayaan dan sejarah perkembangan manusia.

3. Bangunan Cagar Budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang ber dinding dan/atau tidak ber dinding, dan beratap.
4. Struktur Cagar Budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam dan/atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang kegiatan yang menyatu dengan alam, sarana, dan prasarana untuk menampung kebutuhan manusia.
5. Situs Cagar Budaya adalah lokasi yang berada di darat dan/atau di air yang mengandung Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, dan/atau Struktur Cagar Budaya sebagai hasil kegiatan manusia atau bukti kejadian pada masa lalu.

Bangunan bersejarah dalam hal ini dikategorikan sebagai bangunan cagar budaya yang juga digunakan sebagai upaya pemerintah dalam melindungi dan melestarikan kekhasan sejarah kota. Perlindungan terhadap benda cagar budaya juga termuat dalam UU No.11 Tahun 2010 dalam Pasal 3 yang menjelaskan bahwa pelestarian terhadap cagar budaya bertujuan: (a) melestarikan warisan budaya bangsa dan warisan umat manusia; (b) meningkatkan harkat dan martabat bangsa melalui Cagar Budaya; (c) memperkuat kepribadian bangsa; (d) meningkatkan kesejahteraan rakyat; dan (e) mempromosikan warisan budaya bangsa kepada masyarakat internasional.

Pemahaman “cagar budaya” mengalami perkembangan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 sebagai:

“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.”

Kesamaan pemahaman dari kedua ketentuan hukum bahwa cagar budaya merupakan warisan budaya yang bersifat kebendaan (*tangible*). Syarat utama cagar budaya haruslah berwujud sesuatu yang dapat dilihat atau dinikmati dalam suatu dimensi riil. Pemahaman cagar budaya dalam arti “heritage” oleh UNESCO, ICOMOS dan organisasi internasional sudah membedakan hal tersebut dalam dua kategori, “*tangible heritage*” dan “*intangible heritage*” (Kammeier, 2008). Lebih lanjut Kammeier (2008) menjelaskan bahwa pembedaan ini bersifat buatan “artificial” dan tidak perlu mengingat *intangible heritage* pada dasarnya

merupakan interaksi manusia dengan alam yang memiliki ciri khas sedangkan “*tangible heritage*” terkait erat dengan hasil interaksi itu sendiri. Perbedaan pengaturan dalam cagar budaya dari dua undang-undang di Indonesia justru tidak menekankan hal ini tetapi pada penekanan arti penting cagar budaya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 lebih menekankan 3 (tiga) hal yaitu bentuk berupa benda buatan manusia dan buatan alam, berumur minimal 50 tahun serta memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan. Pengertian tersebut membatasi benda cagar budaya hanya dalam dua bentuk tersebut terlebih berusia minimal 50 tahun. Jika diamati dengan seksama pemahaman benda cagar budaya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tidak termasuk di dalamnya benda cagar budaya yang ada di dalam air. Ukuran penilaian akan benda cagar budaya pun diletakkan pada penilaian atas sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan. Hal berbeda dalam pengaturan “cagar budaya” menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010, benda dapat berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya dan Kawasan Cagar Budaya. Tidak hanya di darat akan tetapi yang ada di dalam air yang penilaiannya memiliki arti penting dari sisi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama dan/atau kebudayaan yang diperoleh dari proses penetapan. Definisi “cagar budaya” yang terakhir memiliki konsekuensi yuridis pada ruang lingkup cagar budaya lebih luas karena tidak terbatas pada benda cagar budaya akan tetapi bangunan, situs dan kawasan cagar budaya. Berdasarkan lokasi pun diatur tidak terbatas di darat namun di air yang penilaiannya dilakukan dengan penetapan karena memiliki arti penting bagi 4 bidang.

Implementasi dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010, Pemerintah telah menerbitkan Sistem Registrasi Nasional Cagar Budaya yang dapat diakses masyarakat luas. Laman ini dibuat agar masyarakat luas dapat mendaftarkan penemuan benda-benda kuno atau bersejarah yang menarik untuk dapat ditingkatkan statusnya menjadi bagian dari Cagar budaya. Untuk dapat menjadi cagar budaya, kriteria Penetapan dan/atau Pemingkatan Cagar Budaya Nasional ditentukan berdasarkan amanah Pasal 42 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Dijelaskan, bahwa sebelum dilakukan Penetapan dan/atau

Pemeringkatan Cagar Budaya Nasional dan setelah melalui tahap verifikasi. Upaya pelestarian cagar budaya yang ideal menurut Wibowo (2014: 60-65) harus dilakukan melalui strategi pemberdayaan masyarakat yaitu memberdayakan aparatur pemerintahan daerah dan struktur lembaga masyarakat, terutama masyarakat daerah yang terkait langsung. Prinsip dari strategi pemberdayaan masyarakat ini mendasarkan diri pada pemahaman akan pengenalan daerah dan kompetensi daerah hanya dipahami dengan jelas dan benar oleh masyarakat setempat. Oleh karenanya masyarakat setempat perlu dilibatkan dengan tiga arah, yaitu menciptakan suasana atau iklim yang membuat potensi masyarakat berkembang (*enabling*), memperkuat potensi atau daya masyarakat (*empowering*) serta melindungi potensi atau daya masyarakat terkait pelestarian cagar budaya (Wibowo, 2014: 68-71).

Sebagai kajian perbandingan pengaturan terhadap cagar budaya, peraturan perundang-undangan di tingkat daerah juga telah dilakukan untuk melestarikan cagar budaya, salah satunya Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pelestarian Cagar Budaya diberlakukan pada 1 Agustus 2011 memiliki pengaturan yang unik. Isi Ketentuan, Asas serta Tujuan yang diatur di dalam Perda Kabupaten Bondowoso mengadopsi Ketentuan, Asas dan Tujuan yang ada dalam Pasal 1, pasal 2 dan pasal 3 Undang-Undang No. 10 Tahun 2011. Artinya Perda Bondowoso sejalan dan selaras dengan perumusan yang telah diatur di dalam Undang-Undang No. 10 tahun 2011. Saat ini Pemerintah Daerah Bondowoso sedang melakukan Pemetaan Kawasan Cagar Budaya Grujungan di Kecamatan Grujungan di Kabupaten Bondowoso. Hasil dari kegiatan ini yaitu menentukan deliniasi (batas-batas KCB Grujungan) dan berlanjut pada tahap penentuan batas-batas zona (zonasi KCB). Hasil kegiatan ini diharapkan mampu memberikan kepastian batasan pemanfaatan ruang di KCB Grujungan. Baik dari segi kebudayaan, pariwisata, perekonomian, industri dan sebagainya. Artinya pengaturan pelestarian cagar budaya menjadi bagian dari upaya perekonomian di satu sisi dan upaya pemulihan cagar budaya di sisi lain.

Upaya pelestarian cagar budaya juga dilakukan pemerintah daerah lainnya, salah satunya Pemerintah Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Peraturan

Daerah DKI Jakarta dapat menjadi suatu komparasi analisa yang baik karena Pemerintah Daerah DKI Jakarta melakukan upaya-upaya untuk merevisi Perda tersebut. Pada 26 September 2019 lalu, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta sedang melakukan revisi Perda No. 9 Tahun 1999 tentang Pelestarian dan Pemanfaatan Lingkungan dan Bangunan Cagar Budaya. Revisi tersebut dilakukan dalam rangka:

1. Meningkatkan upaya pelestarian Cagar Budaya di DKI Jakarta yang sesuai dengan dengan Undang-Undang Nomor 11/2010 tentang Cagar Budaya, serta konteks lokal.
2. Menyusun acuan tugas dan fungsi Dinas Kebudayaan yang akan mulai aktif pada tahun 2020 (setelah dipisah dengan Dinas Pariwisata).

FGD yang dibentuk dalam rangka revisis tersebut membuat beberapa poin penting yang harus menjadi perhatian, yaitu :

1. Cagar Budaya dalam Raperda dibedakan menjadi beberapa jenis yaitu: (i) Benda Cagar Budaya; (ii) Bangunan Cagar Budaya; (iii) Struktur Cagar Budaya (morfologi kota, pola jalan, pola sungai, dan lainnya); (iv) Situs Cagar Budaya (suatu lokasi yang mengandung benda, bangunan, dan struktur Cagar Budaya); dan (v) Kawasan Cagar Budaya.
2. Dalam kasus DKI Jakarta, Situs Cagar Budaya dapat diartikan sebagai tempat yang memiliki cerita sejarah dan/atau berpotensi menjadi tempat bersejarah, contohnya gedung MPR/DPR dan kompleks Gelora Bung Karno.

Hal yang ditambahkan/dirubah dalam Raperda apabila dibandingkan dengan Perda 9/1999 antara lain:

1. Penambahan mengenai konsep integritas visual/keselarasan muka bangunan (*facade*) dan konsep pengembangan sisian (*Infill Development*).
2. Pendetailan penggolongan bangunan, struktur, situs, dan kawasan cagar budaya berdasarkan tingkat perlakuan dan sumber pembiayaannya.
3. Penambahan pasal mengenai Dinas Penanggung Jawab untuk beberapa urusan terkait pelestarian cagar budaya, seperti urusan tata ruang dan perizinan.

4. Pendetailan mengenai TABG dan TSP (tata cara pembentukan, tugas dan wewenang, syarat kompetensi dan jumlah orang, dan lainnya)
5. Penambahan pasal yang secara umum membahas jenis insentif dan kompensasi dalam pelestarian Cagar Budaya

Beberapa usulan/saran yang disampaikan dalam FGD tersebut antara lain:

- a. Perlu disusun ketentuan insentif dan kompensasi yang dapat memberikan mempengaruhi perilaku pemilik bangunan gedung lama dan baru. Contoh penghapusan Pajak Jual Beli, dukungan pemeliharaan bangunan gedung, dan lainnya.
- b. Dibutuhkan tata cara bagi negara (dalam hal ini Pemprov) untuk dapat mengakuisisi bangunan Cagar Budaya yang tidak dipelihara/terlantar.
- c. Dibutuhkan perincian mengenai tupoksi SKPD dalam mendukung kegiatan pelestarian. Hal tersebut akan berguna sebagai payung hukum bagi SKPD untuk memutuskan suatu tindakan terkait pelestarian Cagar Budaya.
- d. Ketentuan mengenai Integritas Visual dan Pengembangan Sisipan (*Infill Development*) perlu diperhatikan agar tidak berpotensi merusak keaslian bangunan/situs Cagar Budaya yang berada disekitar kawasan tersebut.

Masukan dari Asisten Deputi Gubernur Bidang Tata Ruang dalam kaitannya dengan revisi Perda tersebut yaitu :

- 1) Muatan Raperda perlu disinkronisasikan dengan peraturan lain, baik peraturan dari tingkat pusat hingga daerah, untuk menghindari tumpang tindih aturan.
- 2) Pencantuman nomenklatur dalam Raperda agar dibuat sedemikian mungkin sehingga tidak terlalu mengikat. Hal ini untuk membantu operasionalisasi pelaksanaan program kedepannya. Contoh, tidak dicantumkan nomenklatur dinas (Dinas Cipta Karya, Tata Ruang dan Pertanahan), tapi tugas dinas tersebut (Dinas yang bertanggung jawab pada urusan tata ruang).
- 3) Ketentuan insentif dan kompensasi dalam Raperda perlu ditelaah lebih lanjut agar lebih menarik dan dapat diimplementasikan. Salah satu contoh adalah kompensasi Koefisien Lantai Bangunan (KLB) yang umumnya

tidak memperhatikan kesediaan aset yang dimiliki oleh pihak pengaju diluar kawasan cagar budaya. Hal tersebut pada akhirnya menjadi kurang implementatif.

- 4) Perlu ada ketentuan mengenai pengembangan ruang bawah tanah di kawasan Cagar Budaya. Hal ini mengingat adanya rencana pembangunan MRT yang melewati kawasan Cagar Budaya.

BAB III

Analisis

Judul Peraturan Daerah ini adalah :

“Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pelestarian Cagar Budaya”

Dasar pertimbangan pembuatan sebuah peraturan perundang-undangan harus memperhatikan *filosofical doctrine of validity*, *yuridical doctrine of validity* dan *sociological doctrine of validity*. Validitas sebuah peraturan dari aspek filosofis artinya peraturan tersebut harus mengandung nilai keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Sedangkan dari aspek yuridis artinya peraturan tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik, yang meliputi :

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang; Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp.50.000.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan lainnya.

Validitas dari segi sosiologis menitikberatkan pada efektifitas dari peraturan tersebut dalam masyarakat, artinya apakah peraturan tersebut ditaati dalam masyarakat (R. Seidman Behaviour of Law). Dalam kaitannya dengan cagar budaya dasar filosofisnya adalah pada nilai yang terkandung dalam cagar budaya yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan. Warisan budaya bendawi (*tangible*) dan bukan bendawi (*intangible*) yang bersifat nilai-nilai merupakan bagian integral dari kebudayaan secara menyeluruh.

Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya” sehingga kebudayaan Indonesia perlu dihayati oleh seluruh warga negara. Oleh karena itu, kebudayaan Indonesia yang mencerminkan nilai-nilai luhur bangsa harus dilestarikan guna memperkuat jati diri bangsa, mempertinggi harkat dan martabat bangsa, serta memperkuat ikatan rasa kesatuan dan persatuan bagi terwujudnya cita-cita bangsa pada masa depan.

Kebudayaan Indonesia yang memiliki nilai-nilai luhur harus dilestarikan guna memperkuat pengamalan Pancasila, meningkatkan kualitas hidup,

memperkuat kepribadian bangsa dan kebanggaan nasional, memperkukuh persatuan bangsa, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagai arah kehidupan bangsa.

Berdasarkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu, pemerintah mempunyai kewajiban melaksanakan kebijakan untuk memajukan kebudayaan secara utuh untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sehubungan dengan itu, seluruh hasil karya bangsa Indonesia, baik pada masa lalu, masa kini, maupun yang akan datang, perlu dimanfaatkan sebagai modal pembangunan. Sebagai karya warisan budaya masa lalu, Cagar budaya menjadi penting perannya untuk dipertahankan keberadaannya.

Dasar sosiologis dari pembuatan aturan tentang cagar budaya adalah berkaitan dengan pelestariannya yang berasaskan :

- a. Pancasila
- b. Bhinneka Tunggal Ika
- c. Kenusantaraan
- d. Keadilan
- e. Ketertiban dan Kepastian Hukum
- f. Kemanfaatan
- g. Keberlanjutan
- h. Partisipasi dan
- i. Transparansi dan akuntabilitas

Pelestarian Cagar Budaya bertujuan :

- a. Melestarikan warisan budaya bangsa dan warisan umat manusia
- b. Meningkatkan harkat dan martabat bangsa melalui Cagar Budaya
- c. Memperkuat kepribadian bangsa
- d. Meningkatkan kesejahteraan rakyat dan
- e. Mempromosikan warisan budaya bangsa kepada masyarakat internasional.

Lingkup pelestarian Cagar Budaya meliputi Perlindungan, Pengembangan dan Pemanfaatan Cagar Budaya di darat dan di air. Asas pancasila adalah pelestarian Cagar Budaya dilaksanakan berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Asas Bhineka Tunggal Ika adalah pelestarian Cagar Budaya senantiasa memperhatikan

keberagaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah dan budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap upaya pelestarian cagar budaya harus memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Negara Indonesia. Asas keadilan adalah pelestarian cagar budaya mencerminkan rasa keadilan dan kesetaraan secara proporsional bagi setiap warga Negara Indonesia. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap pengelolaan pelestarian cagar budaya harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum. Asas kemanfaatan adalah pelestarian cagar budaya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan kesejahteraan rakyat dalam aspek agama, social, pendidikan, ilmu pengetahuan, teknologi, kebudayaan dan pariwisata.

Dasar yuridis artinya pembuatan aturan cagar budaya harus mengacu pada aturan lain yang lebih tinggi : Pasal 20, Pasal 21, Pasal 32 ayat 91) dan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014; Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 13 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah; Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 1 Tahun 1970 tentang Bentuk Lambang Daerah Kabupaten Bondowoso sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 34 Tahun 1975 tentang Perubahan untuk pertama kalinya Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 1 Tahun 1970; Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2005 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bondowoso.

Apabila diperhatikan antara materi muatan dengan dasar pertimbangan, ada beberapa hal yang tidak merupakan kesatuan, bahkan Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 materinya sama dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010. Misalnya Bab II Pasal 2 dan seterusnya, padahal seharusnya Peraturan Daerah adalah menjabarkan ketentuan Undang-Undang. Hal yang sedikit berbeda adalah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 yang dipergunakan adalah kata pemerintah, sedangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 dipakai kata Pemerintah Daerah, tetapi substansinya sama.

Persoalan muncul kalau terdapat pertentangan antara berbagai norma yang mengatur tentang cagar budaya tersebut, artinya perlu ditetapkan norma mana yang harus diterapkan. Langkah yang ditempuh adalah penyelesaian konflik norma yang dapat berupa pengingkaran (*disavowal*), reinterpretasi, pembatalan (*invalidation*) dan pemulihan (*remedy*).

Cagar budaya merupakan aset kebudayaan bangsa yang harus dilestarikan untuk memupuk kesadaran jati diri bangsa Indonesia. Untuk mencegah kerusakan terhadap benda-benda bersejarah tersebut, negara harus membuat aturan-aturan hukum yang memadai. Persoalan hukum yang sering terjadi di Indonesia yang terkait dengan sejarah peradaban dan kebudayaan kuno adalah tentang Cagar Budaya, khususnya mengenai hukum kepemilikan atas penemuan aset. Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya yang menggantikan Undang-Undang sebelumnya yakni Undang-Undang No. 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan jaman, tuntutan dan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Telah menjadi kewajiban Indonesia sebagai negara hukum untuk memelihara kelestarian kebudayaan bangsa sesuai amanat yang dirumuskan di dalam Pasal 32 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa: “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.” Filosofi dari pasal ini menyiratkan ada keinginan yang kuat dari bangsa Indonesia untuk memajukan ilmu pengetahuan dan budaya serta memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budaya.

Politik hukum adalah suatu upaya yang dilaksanakan dengan cara-cara administrasi negara yang mencakup kegiatan legislasi dan regulasi untuk menciptakan perangkat undang-undang dan peraturan-peraturan yang sesuai dengan, serta memperkuat konstitusi. Politik hukum perlindungan cagar budaya yang berlaku pada kurun waktu tertentu di Indonesia menyebabkan pengaruh yang berbeda-beda terhadap kesejahteraan sosial yang dicita-citakan. Cagar budaya memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan kebudayaan yang dapat dimanfaatkan untuk mewujudkan kesejahteraan. Perhatian

terhadap cagar budaya dirasa masih kurang karena masih banyak pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan, seperti pendirian bangunan di kawasan cagar budaya, penjarahan, dan aksi vandalisme.

Terdapat 9 (sembilan) dasar fundamental dari Pelestarian Cagar Budaya yakni: a. Pancasila, dimana Pelestarian Cagar Budaya dilaksanakan berdasarkan nilai-nilai Pancasila; b. Bhinneka Tunggal Ika, bahwa Pelestarian Cagar Budaya senantiasa memperhatikan keberagaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; c. Kenusantaraan, memiliki arti bahwa setiap upaya Pelestarian Cagar Budaya harus memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Negara Indonesia; d. Keadilan, dimana Pelestarian Cagar Budaya mencerminkan rasa keadilan dan kesetaraan secara proporsional bagi setiap Warga Negara Indonesia; e. ketertiban dan kepastian hukum adalah setiap pengelolaan Pelestarian Cagar Budaya harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum; f. Kemanfaatan, dimaksudkan Pelestarian Cagar Budaya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan kesejahteraan rakyat dalam aspek agama, sosial, pendidikan, ilmu pengetahuan, teknologi, kebudayaan, dan pariwisata; g. Keberlanjutan adalah upaua Pelestarian Cagar Budaya yang dilakukan secara terus menerus dengan memperhatikan keseimbangan aspek ekologis; h. Partisipasi, artinya setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam Pelestarian Cagar Budaya; dan i. transparansi dan akuntabilitas, memiliki pemahaman bahwa Pelestarian Cagar Budaya dipertanggungjawabkan kepada masyarakat secara transparan dan terbuka dengan memberikan informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif.

Harmonisasi dalam hukum yang mencakup penyesuaian antar peraturan perundang-undangan harus dilakukan agar menjadi selaras sesuai dengan struktur hierarki tata hukum Indonesia. Menurut A. Hamid S. Attamimi, struktur tata hukum Indonesia adalah:

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD NRI 1945).
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD NRI 1945, Tap MPR, dan Konvensi Kertatanegaraan.
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang.

4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Sedangkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *juncto* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Adapun pada ayat (2) disebutkan bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebut. Terkait dengan hierarki tersebut, terdapat pula asas perundang-undangan antara lain:

1. *Lex superior derogate lex inferior*. Asas peraturan perundang-undangan ini memiliki pengertian bahwa undang-undang yang lebih tinggi kedudukannya mengalahkan dan mengesampingkan undang-undang yang posisinya lebih rendah. Asas ini pula yang menyebabkan timbulnya hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan nasional di Indonesia. Terkait hal tersebut dapat disimpulkan bahwa:
 - a. Peraturan yang lebih tinggi tidak dapat diubah atau dihapuskan oleh peraturan yang lebih rendah.
 - b. Isi peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan di atas.
 - c. Peraturan yang lebih rendah dapat diartikan merupakan peraturan pelaksana dari peraturan di atasnya.

2. *Lex specialis derogat lex generalis*. Asas peraturan perundang-undangan ini memiliki pengertian bahwa undang-undang yang bersifat khusus akan mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum; dan
3. *Lex posteriore derogat generalis lex priori*. Asas peraturan perundang-undangan ini memiliki pengertian bahwa jika terdapat dua aturan yang memiliki kedudukan yang sama dan bertentangan satu sama lain, maka peraturan yang lebih baru mengesampingkan peraturan yang lama.

Belum adanya peraturan pelaksana dari UU tentang Cagar Budaya khususnya mengenai pengawasan pelestarian cagar budaya maka pelaksanaan peraturan dapat menjadi tidak efektif karena menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum akan terganggu antara lain karena belum adanya peraturan.

Menurut Pasal 3 Undang-Undang Cagar Budaya, bahwa Pelestarian Cagar Budaya bertujuan untuk:

- a. melestarikan warisan budaya bangsa dan warisan umat manusia;
- b. meningkatkan harkat dan martabat bangsa melalui Cagar Budaya;
- c. memperkuat kepribadian bangsa;
- d. meningkatkan kesejahteraan rakyat; dan
- e. mempromosikan warisan budaya bangsa kepada masyarakat internasional.

Untuk dapat disebut sebagai Cagar Budaya, ada beberapa tahap yang harus dilalui, yaitu: tahap pendaftaran, pengkajian, penetapan, pencatatan, pemeringkatan, penghapusan, penyelamatan, pengamanan, zonasi, pemeliharaan, pemugaran, penelitian, revitalisasi, adaptasi dan pemanfaatan.

Terkait dengan penjelasan umum dibandingkan dengan tujuan yang ingin dicapai dalam Peraturan Daerah *a quo* sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, Indonesia memiliki puluhan ribu pulau yang terbentang dari Sabang sampai Merauke. Banyak dari pulau-pulau tersebut yang menyimpan sejarah peradaban manusia yang sangat tua. Salah satunya adalah sejarah kebudayaan zaman Megalitikum di kabupaten Bondowoso yang berlangsung pada sekitar abad ke 1000 sampai dengan ke 100 Sebelum Masehi. Berbagai peninggalan dari kebudayaan kuno itu yang masih dapat kita temukan saat ini, antara lain adalah benda-benda yang terbuat dari batu, seperti Menhir, Dolmen, Sarkofagus, Patung Durga dan Batu Kenong. Saat ini, benda-benda bersejarah tersebut ada yang

terletak di rumah-rumah penduduk desa, dan bahkan ada yang berlokasi di kebun singkong, sehingga sangat rentan terhadap kerusakan.

Pada tanggal 27 Juli 2017, Tim Ahli Cagar Budaya Nasional atau yang dikenal dengan TACBN melakukan kajian lapangan terhadap Kawasan Cagar Budaya Megalitikum Grujugan di Kabupaten Bondowoso yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Cagar Budaya peringkat Provinsi pada Keputusan Gubernur Jawa Timur tanggal 29 Februari 2016 tentang Penetapan Megalitikum Grujugan di Kabupaten Bondowoso sebagai Kawasan Cagar Budaya peringkat Provinsi. Hal ini merupakan salah satu bagian dari kajian TACBN dalam memberikan rekomendasi Pemeringkatan Cagar Budaya Nasional terhadap kawasan tersebut. Pada saat melakukan kajian lapangan, TACBN bersepakat bahwa Kawasan Cagar Budaya Megalitikum Grujugan berpotensi untuk direkomendasikan sebagai salah satu Cagar Budaya peringkat Nasional. Peninggalan kepurbakalaan pada kawasan tersebut berpotensi memenuhi kriteria Pasal 42 UU No. 11 Tahun 2010 yang menetapkan:

Cagar Budaya dapat ditetapkan menjadi Cagar Budaya peringkat nasional apabila memenuhi syarat sebagai:

- a. Wujud kesatuan dan persatuan bangsa;
- b. Karya adiluhung yang mencerminkan kekhasan kebudayaan bangsa Indonesia;
- c. Cagar Budaya yang sangat langka jenisnya, unik rancangannya, dan sedikit jumlahnya di Indonesia;
- d. Bukti evolusi peradaban bangsa serta pertukaran budaya lintas negara dan lintas daerah, baik yang telah punah maupun yang masih hidup di masyarakat; dan/atau contoh penting kawasan permukiman tradisional, lanskap budaya, dan/atau pemanfaatan ruang bersifat khas yang terancam punah.

Adanya berbagai regulasi tingkat daerah yang mengatur cagar budaya dipandang cukup efektif sebagai solusi pelestarian cagar budaya. Namun di sisi lain, masih terdapat berbagai kasus hilangnya cagar budaya yang belum terungkap dan juga terkait pasangan calon peserta pemilihan kepala daerah yang tidak terlalu menonjolkan visi misi di bidang kebudayaan khususnya cagar budaya menunjukkan komitmen pemerintah baik pusat maupun daerah terhadap pengawasan dan pengamanan benda cagar budaya tersebut masih lemah.

Penilaian konsistensi dari pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 dapat dikatakan tidak sepenuhnya memenuhi indikator nilai-nilai Pancasila. Konsistensi pengaturan perlindungan cagar budaya sejak awal ditekankan pada peran pemerintah yang melibatkan masyarakat, baik dalam upaya perlindungan, pemanfaatan maupun pemulihannya. Ketentuan hukum Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 memang telah menegaskan 9 (sembilan) asas pelestarian Cagar Budaya, termasuk di dalamnya Pancasila dan Bhineka Tunggal Ika dengan tujuan melestarikan warisan budaya bangsa sebagai warisan umat manusia, meningkatkan harkat dan martabat bangsa, memperkuat kepribadian bangsa, meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mempromosikan warisan budaya bangsa kepada masyarakat Internasional. Hanya saja asas Pancasila dan Bhineka Tunggal Ika belum diuraikan secara utuh dalam pengaturan pelestarian cagar budaya.

Pengaturan terkait pemanfaatan cagar budaya, ketentuan pidana atas perbuatan tidak melaporkan temuan benda cagar budaya, ketentuan pidana atas perbuatan penggunaan benda cagar budaya dengan cara perbanyakan serta bentuk hukuman atas perusakan benda cagar budaya bagi korporasi. Ketidaksesuaian dengan indikator nilai-nilai Pancasila terlihat dengan jelas sebagaimana terdapat dalam Lampiran Matriks hasil analisis. Pertimbangan pembentuk peraturan perundang-undangan sejak awal telah menggaris bawahi bahwa pelestarian cagar budaya pada prinsipnya merupakan tanggung jawab semua pihak. Pemerintah memegang peran penting dalam pengaturan dan koordinasi demi pelestarian cagar budaya. Hal tersebut tidak boleh diartikan bahwa pemerintah memegang kendali utama dan absolut atas penilaian cagar budaya. Ketentuan hukum Pasal 63 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 menunjukkan bahwa penggunaan cagar budaya memang sudah sepantasnya mempertimbangkan kepentingan tertentu seperti untuk upacara kenegaraan, upacara keagamaan dan tradisi. Hanya saja pengaturan Pasal 63 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 menjadi tidak konsisten ketika Pemerintah lah yang memegang kewenangan untuk menentukan suatu cagar budaya tidak berfungsi seperti semula. Hal yang patut dipertanyakan dalam hal ini terkait

dengan peran pemerintah tidak lagi menjadi pelindung cagar budaya akan tetapi penentu absolut dari fungsi cagar budaya. Tidak dapat dipungkiri bahwa memang pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan perlindungan atas cagar budaya akan tetapi dalam pelaksanaannya harus tetap memerhatikan kepentingan pihak masyarakat sebagai pengguna cagar budaya. Telah ditegaskan dalam Pasal 63 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011, cagar budaya dalam peruntukan khusus salah satunya untuk upacara keagamaan atau tradisi. Artinya, cagar budaya dalam peruntukan demikian memiliki fungsi agama dan kepercayaan yang pengubahan fungsi cagar budayanya harus melibatkan pihak pengguna dalam hal ini masyarakat agama atau masyarakat adat. Pemerintah tetap harus berkoordinasi dan memutuskan cagar budaya tidak berfungsi atas dasar rekomendasi dari masyarakat keagamaan atau masyarakat budaya.

Ketidaksesuaian pengaturan terhadap indikator nilai-nilai Pancasila juga terdapat dalam Pasal 63 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011. Bahwa pengaturan ijin penggunaan cagar budaya untuk kepentingan tertentu dipegang oleh Pemerintah Daerah dan/atau masyarakat hukum adat yang memiliki dan/atau menguasainya. Ketentuan hukum tersebut secara sepintas telah sesuai dengan indikator nilai Pancasila Sila Kelima. Hanya saja telaah mendalam atas ketentuan hukum tersebut justru ditemukan sebaliknya. Pemerintah tetap memegang peran utama dan absolut atas penggunaan cagar budaya untuk kepentingan tertentu walaupun secara riil dikuasai oleh masyarakat adat. Secara yuridis normatif, Pasal 63 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 memberikan kewenangan pada pemerintah lebih kuat daripada masyarakat adat dalam penggunaan cagar budaya. Ketentuan hukum *a quo* menegaskan bahwa pemerintah memegang kewenangan untuk memberikan peringkat cagar budaya, termasuk di dalamnya cagar budaya yang dimiliki dan/atau dikuasai masyarakat adat. Tidak adanya pembatasan atas kewenangan pemerintah dalam penentuan ijin masyarakat Adat membawa dampak negatif pada terjadinya konflik masyarakat. Hal tersebut jelas tidak bersesuaian dengan indikator nilai Pancasila secara khusus Pasal 5 kriteria ke 1

bahwa pentingnya penguatan ikatan sosial atas dasar penghormatan hasil karsa, cipta dan karya masyarakat menjadi hal penting.

Pengaturan juga tidak menunjukkan konsistensi dalam hal pemuatan nilai-nilai Pancasila ketika Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 menetapkan larangan perbuatan. Sanksi pidana tidak lagi menjadi alat terakhir dalam mengatasi suatu perbuatan yang melanggar hukum (*ultimum remidium*) akan tetapi menjadi alat utama (*primum remidium*). Hal tersebut tampak dalam Pasal 76 Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 yang menekankan sanksi pidana bagi seseorang yang tidak melaporkan temuan cagar budaya. Hal tersebut patut disayangkan mengingat siapapun yang menemukan tapi tidak melaporkan baik karena ketidaktahuan dirinya akan benda tersebut terqualifikasi sebagai cagar budaya atau waktu laporan menjadi pelaku perbuatan pidana ini. Jika diamati pengaturan Pasal 76 Perda *a quo* sebenarnya mengatur perihal administratif sehingga sanksi pun tidak tepat menggunakan sanksi pidana. Hal tersebut jelas tidak bersesuaian dengan kriteria nilai Pancasila secara khusus Pasal 5 kriteria 8 bahwa Pemerintah sudah seharusnya melindungi masyarakat secara berimbang akan tetapi justru sebaliknya.

Pengaturan serupa juga terdapat dalam Pasal 86 Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011. Perbuatan yang dilarang yaitu perbanyak cagar budaya tanpa ijin. Sudah jelas sejak awal bahwa perbanyak cagar budaya membutuhkan persetujuan Pemerintah Daerah, oleh karenanya pelanggaran terhadap hal ini merupakan pelanggaran administratif yang lebih tepat dikenakan sanksi administratif. Pengaturnya tersebut menunjukkan ketidaksesuaian pengaturan dengan kriteria nilai Pancasila secara khusus Sila ke 5 kriteria 8.

Hal lain yang menunjukkan inkonsistensi pengaturan dalam tubuh pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 terkait hukuman bagi pelaku atau korporasi atas rusaknya cagar budaya. Semula telah ditegaskan dalam rangka pemanfaatan cagar budaya yang mengakibatkan rusaknya cagar alam memberikan kewajiban bagi pihak yang memanfaatkan untuk mengembalikan keadaan seperti semula (Pasal 64 ayat (4) Perda *a quo*). Pengembalian cagar budaya seperti semula ini berbeda pengertian dengan frasa

“sesuai aslinya” dari pengaturan Pasal 89 Perda *a quo*. Pengembalian cagar budaya seperti semula tidak hanya berfokus pada penampakan bentuk, tata letak atau teknik pengerjaan suatu cagar budaya. Pengembalian cagar budaya meliputi pemulihan, pengkondisian bahkan upaya menghadirkan cagar budaya dalam situasi dan kondisi sebelum dirusak. Artinya, pemulihan tidak hanya berfokus pada benda cagar budaya akan tetapi lingkungan tempat cagar budaya berada dengan kualitas yang sama.

Analisis dari sisi koherensi, Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 termasuk dalam Peraturan Daerah pertama yang memberikan pengaturan terhadap pelestarian cagar budaya. Data peraturan daerah oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan¹ menunjukkan bahwa 6 (enam) peraturan daerah yang diterbitkan terkait cagar budaya, antara lain Peraturan daerah Kabupaten Kota Bandung Nomor 19 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya; Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pelestarian Cagar Budaya; Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pelestarian Cagar Budaya; Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pelestarian Cagar Budaya; Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pelestarian Cagar Budaya dan Peraturan Daerah Kota Baru Nomor 25 Tahun 2014 tentang Penetapan, Pengelolaan dan Perizinan membawa Cagar Budaya. Tampak dengan jelas dari penggunaan judul Perda *a quo* penekanan dilakukan terhadap upaya pelestarian bukan pada pemanfaatan atau pengelolaan dan kegiatan lainnya. Pelestarian cagar budaya dalam Perda *a quo* rupanya memiliki dimensi pemanfaatan, pengelolaan bahkan perizinan pemindahan dan pemulihan cagar budaya. Artinya, Perda *a quo* tidak memiliki judul yang bersesuaian dengan substansi yang diaturnya.

Pemahaman koherensi dan korespondensi dengan UUDN RI 1945 terkait pemanfaatan cagar budaya juga tidak memiliki kesesuaian prinsip pelestarian. Pengelolaan cagar budaya tidak sama dengan komoditas ekonomi lainnya mengingat muatan nilai sejarah, pendidikan, ilmu pengetahuan, agama dan

¹Sistem Informasi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, http://peraturan.go.id/peraturan/index-daerah.html?DaerahSearch%5Bdaerah_id%5D=&DaerahSearch%5Bnomor%5D=&DaerahSearch%5Btahun%5D=&DaerahSearch%5Btentang%5D=cagar+budaya, diunduh 5 Desember 2019

kebudayaan yang ada dalam dirinya. Pasal 32 ayat (1) UUDN RI 1945 menegaskan bahwa cagar budaya memiliki aspek budaya yang terkait erat dengan peradaban dunia. Cagar budaya masyarakat Indonesia dipandang penting sebagai bagian dari perkembangan peradaban manusia di muka bumi bukan hanya milik Indonesia semata. Hanya saja pemanfaatan cagar budaya memang tidak hanya memiliki aspek sejarah atau budaya akan tetapi aspek ekonomis dari pemanfaatannya di bidang pariwisata. Oleh karena itu pemahaman Pasal 32 ayat (1) UUDN RI 1945 pun sudah seharusnya bersinergi dengan Pasal 33 ayat (3) UUDN RI 1945. Cagar budaya termasuk dalam pemahaman frasa “kekayaan alam yang ada didalamnya” Pasal 33 ayat (3) UUDN RI 1945. Pemanfaatan cagar budaya perlu dikoordinasikan oleh Pemerintah untuk dipergunakan secara maksimal bagi kesejahteraan masyarakat. Artinya, kewenangan dan peran pemerintah dalam pengelolaan cagar budaya memiliki fungsi ekonomis sepanjang dilakukan untuk kepentingan masyarakat. Koherensi pemikiran akan kewenangan pemerintah terhadap cagar budaya tersebut belum tampak dalam Perda *a quo*. Oleh karena itu pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 lebih menekankan justifikasi kewenangan pemerintah untuk melindungi cagar budaya disertai ancaman sanksi pidana bagi pelanggarnya. Padahal kerjasama dan koordinasi kemasyarakatan sebagai upaya mempererat tali solidaritas kemasyarakatan menjadi faktor penentu dalam keberhasilan pelestarian cagar budaya. Peran pemerintah yang ditampilkan Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 terlalu menonjol bahkan sangat kuat sehingga berpotensi menimbulkan konflik sosial.

BAB IV

Kesimpulan dan Rekomendasi

Kesimpulan

1. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pelestarian Cagar Budaya perlu dilakukan perubahan baik dari sisi judul maupun substansi pengaturan secara khusus mengenai pemanfaatan dan sanksi pidana. Judul Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4

Tahun 2011 perlu dirubah menjadi “Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pemanfaatan dan Pelestarian Cagar Budaya”. Hal tersebut sesuai dengan substansi yang diatur dalam ketentuan hukum tersebut. Walaupun secara substansi Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 telah memberikan pengaturan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010, hanya saja Perda *a quo* memberikan pengaturan khusus berdasarkan karakteristik cagar budaya dan masyarakat Bondowoso. Pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 sudah seharusnya lebih spesifik pada peran pemerintah dalam mengkoordinasikan pelestarian dan pemanfaatan melalui pelibatan masyarakat terkait, terutama masyarakat agama dan masyarakat adat.

2. Seluruh hasil karya bangsa Indonesia yang berupa warisan budaya bendawi (*tangible*) dan bukan bendawi (*intangible*), baik pada masa lalu, masa kini, maupun yang akan datang, perlu dimanfaatkan sebagai modal pembangunan. Sebagai hasil karya warisan budaya masa lalu, cagar budaya menjadi penting perannya untuk dipertahankan keberadaannya karena cagar budaya merupakan bagian integral dari kebudayaan secara menyeluruh. Undang-Undang Cagar Budaya merupakan pengaturan yang hanya menekankan cagar budaya yang bersifat kebendaan. Walaupun demikian, secara tidak langsung akan mencakup nilai-nilai penting lainnya bagi umat manusia, seperti sejarah, estetika, ilmu pengetahuan, etnologi, dan keunikan yang terwujud dalam bentuk cagar budaya tersebut.
3. Masyarakat enggan untuk melaporkan kepada pemerintah terkait banyaknya cagar budaya yang kurang mendapatkan perawatan sebagaimana mestinya oleh pemerintah. Efeknya, kepercayaan publik untuk menyerahkan hasil temuan cagar budaya kepada pemerintah semakin menurun. Hal ini disebabkan lemahnya tanggung jawab Pemerintah dalam memelihara dan melestarikan cagar budaya. Terjadinya kasus pencurian di museum nasional dan banyaknya cagar budaya yang tidak terawat mengakibatkan banyak masyarakat enggan untuk melaporkan temuan cagar budaya tersebut.

4. Penggunaan sanksi pidana pada beberapa perbuatan yang berdimensi hukum administrasi perlu ditempatkan sebagai *ultimum remedium*. Penggunaan sanksi administrasi perlu ditampilkan sebagai pilihan pertama dalam menangani pelanggaran (misalnya, pelanggaran pemberitahuan, perijinan perbanyakan, perijinan lainnya) daripada sanksi pidana. Pengenaan hukuman tambahan dalam bentuk pemulihan keadaan seperti semula pun tidak boleh dirubah menjadi pemahamna teknis berupa tata letak, pembuatan dan penempatan seperti asli. Pemulihan keadaan seperti semula berorientasi pada situasi dan kondisi cagar budaya sebelum dirusak. Artinya, pertimbangan nilai historis dan budaya yang dipertimbangkan dalam hukuman tersebut bukan pada ketersediaan cagar budaya dari rusak menjadi baru.

Rekomendasi

Upaya pelestarian terhadap bangunan cagar budaya Kabupaten Bondowoso seharusnya dilakukan secara bersama-sama oleh pihak pemerintah, pihak swasta, dan pengunjung.

a) Pihak Pemerintah

Peninggalan sejarah sudah semestinya dilindungi keberadaannya. Dalam kaitanya dengan pelestarian, bangunan sejarah tidak hanya dipandang dari segi keindahan arstekturnya saja nilai historis yang terkandung di dalamnya karena merupakan penghubung antara masa lalu dengan masa sekarang sekaligus menjadi gambaran untuk masa yang akan datang.

Sesuai dengan Undang-Undang nomor 11 tahun 2010 tentang cagar budaya maka yang dimaksud dengan cagar budaya adalah warisan budaya yang bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya dan Kawassan Cagar Budaya di darat dan/di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai sejarah, pengetahuan, pendidikan, agama dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan. Sedangkan bangunan caagar budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam atau benda buatan

manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang berdinding dan/atau tidak berdinding, dan beratap.

Sesuai dengan UU No 11 tahun 2010 upaya pelestarian bertujuan untuk melestarikan warisan budaya bangsa dan warisan umat manusia., meningkatkan harkat dan martabat bangsa melalui cagar budaya, memperkuat kepribadian bangsa, meningkatkan kesejahteraan rakyat, mempromosikan warisan budaya bangsa kepada masyarakat internasional.

b) Pihak Swasta

Pelestarian bukan hanya bertujuan untuk mempertahankan bangunan agar tidak dipugar tetapi juga diperlukan perawatan terhadap bangunan dan lingkungan cagar budaya. Sumber daya finansial juga diperlukan untuk menunjang kegiatan pelestarian. Dana tersebut dipakai untuk kegiatan operasional terkait perawatan bangunan.

Pemanfaatan bangunan dengan tujuan sebagai wadah untuk kegiatan baru dapat dibenarkan karena merupakan salah satu upaya positif dalam merespon keberadaan bangunan cagar budaya. Kegiatan pengembangan ditujukan untuk menumbuhkan kembali nilai-nilai penting yang ada pada bangunan cagar budaya yang diarahkan untuk memacu pengembangan ekonomi.

Upaya pelestarian diwujudkan bukan hanya perawatan dari segi fisik bangunan namun juga adanya berbagai acara kreatif yang dimaksudkan untuk menghidupkan kembali nilai yang terkandung dalam bangunan cagar budaya.

Bagaimanapun juga masyarakat juga turut andil dalam menjaga kelestarian bangunan tidak mungkin hanya mengandalkan dinas terkait karena apabila hanya mengandalkan pemerintah dan pihak swasta, maka tujuan pelestarian tidak akan berjalan secara maksimal.

c) Pengunjung

Pengunjung menganggap bahwa bangunan dengan arsitektur kolonial memiliki nilai tersendiri karena merupakan bangunan lama dengan sejuta cerita dibalik wujud fisiknya yang kokoh dan dapat bertahan begitu lama. Melestarikan bangunan bersejarah diawali dengan adanya kecintaan terlebih dahulu mengenai sejarah bangsa. Dengan begitu masyarakat akan lebih bisa melakukan tindakan nyata untuk melestarikan.

Kehadiran bangunan-bangunan yang bernilai historis dan arsitektonis mewujudkan cerita visual yang menunjukkan sejarah dari suatu tempat, memperlihatkan perubahan-perubahan waktu dan tata cara kehidupan dan budaya dari penduduk. Tanpa adanya warisan arsitektur tersebut maka masyarakat akan terasing dari asal usul lingkungannya karena tidak memiliki pandangan tentang masa lalu (Budiharjo, 1997).

DAFTAR PUSTAKA

- Airifin, Hafidz Putra., (2018). “Politik Hukum Perlindungan Cagar Budaya di Indonesia”, *Jurnal Dialogia Iuridika*, Vol 10 nomor 1, Nopember
- Arif, Syaiful. (2016). *Falsafah Kebudayaan Pancasila*, Gramedia Pustaka, Jakarta
- Asshiddique, Jimly (2017). *Konstitusi Kebudayaan dan Kebudayaan Konstitusi*. Malang: Intrans Publishing
- Budiharjo, Eko (1997). *Arsitek dan Arsitektur Indonesia Menyongsong Masa Depan*. Andi: Yogyakarta.
- Departemen Pendidikan Nasional. (2015). *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Edisi Keempat, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Dyson, Suyanto, B., Susantari, T., Kinasih, S. Endah, Jalal, M., Muryadi, Sukemi, Koderi, M (2003). *Perencanaan Pelestarian Benda-Benda Cagar Budaya di Kota Surabaya*. Pemerintah Kota Surabaya.
- Fauzy, Bachtar (2012). *Sintesa Arsitektur Lokal Gedung Perpustakaan Bank Indonesia di Surabaya*. [diakses pada tanggal 2 Februari 2016]. <http://journal.unpar.ac.id/index.php/rekayasa/article/download/162/147>.
- Fitriya, Yunita (2009). *Implementasi Kebijakan Konservasi Cagar Budaya di Kawasan Kota Lama Surabaya (Studi Eksplanatif Tentang Struktur Birokrasi, Sumberdaya, Disposisi, Pelaksana, Komunikasi, Dukungan Kelompok Sasaran, dan Kepentingan yang dipengaruhi dalam Implementasi Kebijakan Konservasi Cagar Budaya di Kawasan Kkota Lama Surabaya)*. Surabaya: Universitas Airlangga.
- Friedmann, W (1967). *Legal Theory*, fifth edition, New York: Columbia University Press
- Ihromi, TO (1980.) *Pokok-pokok Antropologi Budaya*. Jakarta: PT Gramedia.
- Kaplan, David dan Robert A.Manner (1999). *Teori Budaya*. Yogyakarta:Pustaka Pelajar.
- Kusumaatmadja, Mochtar (2006). *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Bandung: PT. Alumni.
- Kusumah, Mulyana W, dan Paul S. Baut (ed) (1998). *Hukum, Politik, dan Perubahan Sosial*, Jakarta: Yayasan Bantuan Hukum Indonesia.
- Ranjabar, Jacobus., (2014) *Sistem Sosial Budaya Indonesia: Suatu Pengantar*, Alfa Beta, Bandung

- Kammeier, H. Detlef., (2008). "Managing Cultural and Natural Heritage Resources: Part I – from concepts to practice", *City & Time* 4(1): 1, <http://www.ct.ceci-br.org>, diunduh 5 Desember 2019
- Latif, Yudi. (2012). *Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Cetakan Keempat, Gramedia Pustaka Utama.
- Mertokusumo, Sudikno (1991). *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta: Liberty, Edisi Ketiga Cetakan Pertama.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto (1985). Vol. 15 No. 01 - Maret 2018 : 69 - 78 *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Bandung: Alumni Bandung
- Sistem Informasi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, http://peraturan.go.id/peraturan/index-daerah.html?DaerahSearch%5Bdaerah_id%5D=&DaerahSearch%5Bnomor%5D=&DaerahSearch%5Btahun%5D=&DaerahSearch%5Btentang%5D=cagar+budaya, diunduh 5 Desember 2019
- Soekanto, Soerjono (2002). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- _____ (1989). *Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum terhadap Masalah-Masalah Sosial*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- _____ (2005). *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- _____ (1985). *Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi*. Bandung: Remadja Karya.
- Wibowo, Agus Budi. (2014). "Strategi Pelestarian Benda/Situs Cagar Budaya Berbasis Masyarakat: Kasus Pelestarian Benda/Situs Cagar Budaya Gampong Pande Kecamatan Kutaraja Banda Aceh Provinsi Aceh", *Jurnal Konservasi Cagar Budaya Borobudur*, Vol. 8 Nomor 1 Juni
- Wignjosoebroto, Soetandyo. (2002) *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: ELSAM dan HUMA

Lampiran:

❖ KEGIATAN 21 NOPEMBER 2019



❖ KEGIATAN 28 NOPEMBER 2019



❖ KEGIATAN 2 DESEMBER 2019



❖ KEGIATAN 6 DESEMBER 2019



❖ KEGIATAN 9 DESEMBER 2019



III. Matrik Evaluasi Peraturan Daerah Bondowoso Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pelestarian Cagar Budaya