

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan sebuah salah satu Negara kepulauan terbesar di dunia yang terletak di kawasan Asia Tenggara. Luas keseluruhan wilayah Indonesia kurang lebih selitar 5 juta km² baik daratan maupun lautan. Jumlah pulau yang masuk wilayah Indonesia ada sekitar 17.500 pulau yang tersebar dari Sabang sampai Merauke. Jumlah penduduk Indonesia juga termasuk terbesar peringkat ke-4 di dunia. Hal tersebut diatas merepresentasikan keanekaragaman budaya, keadaan geografi, dan sejarahnya.

Penduduk di Indonesia yang tersebar di seluruh wilayah nusantara dengan macam-macam lingkungan dan tantangan sejarah telah melahirkan macam-macam kebudayaan pula. Selain kebudayaan suku, bangsa dan kebudayaan lokal di Indonesia, berkembang pula kebudayaan yang berasal dari luar Indonesia, khususnya berdasar pada agama. Kita mengenal kebudayaan islam, kristen,

katholik, hindu, konghucu, selain itu kebudayaan yang lahir dan berkembang sejak dulu di Indonesia.¹

Salah satu tolok ukur tinggi rendahnya peradaban suatu bangsa dapat dilihat dari tinggalan benda cagar budayanya. Benda cagar budaya biasanya merupakan benda yang dihasilkan oleh sekelompok orang atau komunitas yang menyangkut hasil karya budaya sesuai dengan zamannya. Masyarakat menyebutnya dengan bermacam-macam sebutan, antara lain benda kuno, benda antik, benda purbakala, monumen, peninggalan arkeologi (archaeological remains), atau peninggalan sejarah (historical remains).²

TAP MPR No.II tahun 1998 memberi definisi pada kebudayaan nasional yang berlandaskan Pancasila adalah perwujudan cipta, karsa dan karya bangsa Indonesia dan merupakan keseluruhan daya upaya bangsa Indonesia untuk mengembangkan harkat dan martabat sebagai bangsa, serta diarahkan untuk memberikan wawasan dan makna pada pembangunan nasional dalam segenap bidang kehidupan bangsa, oleh karena itu pembangunan nasional merupakan pembangunan yang berkebudayaan.

¹Moh Soerjani, 1987, Lingkungan: Sumberdaya Alam dan Kependudukan dalam Pembangunan, UI Press, Jakarta, Hal. 232

² Agus Budi Wibowo, 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, No. 1

Sejak masa kemerdekaan negara Indonesia, kebudayaan sudah dijunjung tinggi karena merupakan hal penting bagi rasa nasionalisme Indonesia. Hal tersebut dikuatkan dengan keberadaan istilah kebudayaan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Pasal 32 ayat (1) yang berbunyi: “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.”

Kebudayaan dapat di artikan sebagai pertemuan antara dua hal yang berbeda, dalam pengertian lingkungan hidup secara luas terdiri atas unsur biotik (organisme yang hidup) serta unsur abiotik (benda tidak bernyawa/mati). Secara teoritis suatu *biotic community* tersebut akan berinteraksi dengan lingkungan benda mati di sekitarnya.³

Koentjoroningrat dalam salah satu bukunya berpendapat bahwa kebudayaan adalah seluruh sistem gagasan, tindakan dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik dari manusia dengan belajar, sehingga kebudayaan merupakan sebuah hal penting yang harus dilindungi dan dilestarikan keberadaannya agar dapat bermanfaat untuk generasi yang akan datang. Kebudayaan dapat berbentuk kebiasaan, adat istiadat, istilah, bahasa, benda ataupun bangunan, kesenian dan lain sebagainya.⁴

³ Koesnadi Hardjasoemantri, 2005, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Hal. 3

⁴ Koentjoroningrat. 1985. *Persepsi Tentang Kebudayaan Nasional*. Jakarta: PT Gramedia hal 21

Salah satu contoh peninggalan kebudayaan yang patut diperhatikan dengan seksama adalah peninggalan kebudayaan yang bersifat konkret atau yang disebut dengan cagar budaya. Cagar budaya merupakan hasil kebudayaan manusia berupa artefak atau hasil karya.⁵

Kelestarian cagar budaya haruslah sungguh-sungguh dijaga dan dirawat karena sifatnya yang rentan yang disebabkan oleh bermacam faktor, baik faktor alam maupun manusia. Perlindungan cagar budaya dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, bahwasanya cagar budaya merupakan kekayaan budaya bangsa sebagai wujud pemikiran dan perilaku kehidupan manusia yang penting 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 kemakmuran rakyat. Kemudian pengertian cagar budaya menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 adalah warisan budaya yang 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

⁵ Volare Amanda, 2012, "Pelestarian Kawasan Cagar Budaya Berbasis Partisipasi Masyarakat (Studi Kasus: Kawasan Cagar Budaya Bubutan, Surabaya)", *Jurnal Teknik ITS*, VOL. 1, No. 1

bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan atau kebudayaan melalui proses penetapan.

Tujuan Pemerintah mengeluarkan UU tersebut adalah untuk melestarikan cagar budaya dan membuat negara serta merta bertanggungjawab dalam hal perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya. Hal ini diatur dalam peraturan perundang-undangan yang memiliki daya ikat yang kuat, sehingga diharapkan keseimbangan aspek ideologis, akademis, ekologis, dan ekonomis dapat tercipta guna meningkatkan kesejahteraan rakyat di sekitar cagar budaya.⁶

Warisan Dunia yang di dalamnya meliputi warisan budaya dan warisan alam, merupakan milik umat manusia seluruh dunia yang tidak ternilai harganya dan mempunyai peranan yang sangat besar bagi sejarah, kebudayaan, maupun ilmu pengetahuan. Pengaruh lingkungan baik yang bersifat hayati maupun non hayati, kondisi kelestarian suatu situs warisan dunia dapat terancam, mengalami proses degradasi, dan bahkan dapat mengalami kehancuran yang bersifat fatal. Oleh karena itu, perawatan dan perlindungan warisan dunia merupakan kewajiban kita semua sebagai umat manusia, agar keberadaannya tetap dapat diwariskan secara turun temurun kepada generasi penerus kita.⁷

⁶ Humas FHUI, **Perlindungan Hukum Terhadap Cagar Budaya di Indonesia**, <http://law.ui.ac.id/v3/4385-2/> diakses pada 12 Desember 2018 pukul 16:36 WIB

⁷ Rahayu Repindowaty Harahap, 2013, *Perlindungan Hukum Terhadap Cagar Budaya Candi Muarajambi Yang Berpotensi Sebagai World Cultural Heritage*, Jurnal Forum Akamedika, Fakultas Hukum Universitas Jambi

Pemerintah sendiri dalam upaya untuk melindungi serta melestarikan situs cagar budaya telah memiliki suatu lembaga khusus yang sudah dibentuk oleh Pemerintah Hindia-Belanda sejak masa kolonial. Lembaga tersebut pada masa Pemerintah Indonesia saat ini disebut dengan Balai Pelestarian Cagar Budaya (untuk selanjutnya disebut BPCB). BPCB dalam menjalankan kegiatannya berada di bawah naungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud). Alur sejarah lembaga pelindung cagar budaya dapat dilihat di tabel di bawah:

Tabel 1.1.
Sejarah Perlindungan Cagar Budaya di Indonesia

No	Periode	Aturan Hukum	Sifat Peraturan
1	Masa Kolonial	Monumenten Ordonantie No.19 Tahun 1931	Sentralistik
2	Kemerdekaan Orde Baru	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya	Sentralistik
3	Reformasi	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya	Disentralistik

Sumber: Sejarah Perlindungan Cagar Budaya di Indonesia dalam M.Abdun Nasir

Terdapat sekitar 12 kantor perwakilan BPCB di seluruh Indonesia yang dibagi menjadi beberapa kelompok sehingga dapat mewakili jumlah seluruh provinsi di Indonesia, sehingga setiap lembaga tersebut bertanggung jawab atas keberadaan situs cagar budaya di wilayah kerjanya masing-masing.

Prambanan adalah salah satu wilayah di daerah perbatasan Jawa Tengah dan DIY (Daerah Istimewa Yogyakarta), sehingga wilayah Prambanan sendiri

terbagi menjadi dua, sebagian termasuk wilayah administrasi Kabupaten Klaten Jawa Tengah dan sebagian termasuk wilayah Kabupaten Sleman, DIY. Secara geografis Prambanan termasuk dataran vulkanis yang subur karena letaknya yang tidak begitu jauh dari gunung Merapi. Secara demografis, mayoritas masyarakat Prambanan menggantungkan mata pencaharian pada sektor agraria.

Wilayah Prambanan dan sekitarnya sendiri banyak sekali terdapat situs-situs cagar budaya khususnya candi. Terdapat sekitar 18 situs candi baik hindu maupun budha di Kecamatan Prambanan dan sekitarnya, dan yang paling banyak memang di daerah Prambanan, sebagai contoh Candi Plaosan, Sojiwan, Bubrah, dan yang paling besar adalah Candi Prambanan. Banyaknya situs-situs besar candi di wilayah Prambanan, diperkirakan kawasan ini adalah pusat pemerintahan dari kerajaan Mataram Kuno pada masa dinasti Sanjaya.

Benda-benda maupun situs-situs peninggalan sejarah masa lalu itu sebagai kekayaan budaya bangsa yang harus dilestarikan, baik secara fisik maupun nilai-nilainya. Peninggalan sejarah sangatlah penting karena sebagai warisan budaya bangsa, hal ini diharapkan dapat membuat bangga generasi sekarang maupun masa depan bangsa dengan mengingatkan bahwa bangsanya adalah bangsa yang besar dan pernah jaya pada masanya. Tugas kita selanjutnya sebagai bangsa adalah mengembalikan kejayaan yang dulu pernah diraih para pendahulu-pendahulu kita. Penanaman kesadaran mengenai pentingnya pelestarian cagar budaya sebagai salah satu identitas bangsa kepada generasi muda sangatlah tepat karena penerus bangsa

ini yang harus menjaga dan mempertahankan keberadaan cagar budaya agar dapat dinikmati oleh generasi-generasi yang akan datang, sehingga akan tercipta pelestarian cagar budaya yang berkelanjutan.⁸

Penulis melihat pemeliharaan serta pelestarian terhadap keberadaan situs candi di Prambanan belum dilakukan secara optimal, oleh karenanya penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul *“Perlindungan Hukum Terhadap Keberadaan Situs Candi di Prambanan Oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya Jawa Tengah”*

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap keberadaan situs candi di Prambanan oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya Jawa Tengah?
2. Apa kendala dalam upaya melindungi dan melestarikan keberadaan situs candi di Prambanan oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya Jawa Tengah?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

⁸ Fajar Winarni, 2018, *Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat dalam Pelestarian Cagar Budaya*, Mimbar Hukum Vol 30, Fakultas Hukum, Universitas Gajah Mada

1. Untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap keberadaan situs candi di Prambanan oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya Jawa Tengah.
2. Untuk mengetahui kendala dalam upaya melindungi dan melestarikan keberadaan situs candi di Prambanan oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya Jawa Tengah.

D. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan latar belakang yang telah di paparkan diharapkan penelitian ini dapat memberikan beberapa manfaat, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini memberikan sumbangsih pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu hukum administrasi negara tentang upaya pelestarian benda cagar budaya

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini memberikan pedoman atau rujukan atau informasi bagi Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) Jawa Tengah berkaitan dengan pelestarian benda cagar budaya