

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Perlindungan Hukum**

##### **1. Pengertian Perlindungan Hukum**

Perlindungan hukum adalah unsur yang paling vital dalam suatu negara. Setiap pembentukan konstitusi dalam suatu negara, di dalamnya harus terdapat aturan perlindungan hukum bagi warga negaranya maupun sesuatu yang dianggap penting untuk dilindungi. Indonesia adalah negara hukum yang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: Indonesia adalah negara hukum. Berdasarkan pasal tersebut mengisyaratkan bahwa Indonesia berlandaskan atas nama hukum, oleh karenanya perlindungan hukum menjadi unsur vital yang ada dalam kehidupan bernegara sekaligus menjadi konsekuensi di dalam negara hukum.

Pengertian hukum menurut R.Soeroso adalah himpunan peraturan yang dibuat oleh lembaga yang memiliki wewenang dengan tujuan mengatur tata kehidupan bermasyarakat yang memiliki ciri memerintah, melarang serta mempunyai sifat memaksa dengan menjatuhkan sanksi hukuman bagi yang

melanggarnya.<sup>1</sup> Sedangkan menurut Muktie A Fadjar, perlindungan hukum adalah pengkhususan arti dari perlindungan, dalam hal ini hanya perlindungan oleh hukum saja. Perlindungan yang diberikan oleh hukum, terkait dengan adanya hak dan kewajiban, dalam hal ini yang dimiliki oleh manusia sebagai subyek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya.<sup>2</sup> Prof Satjipto Raharjo dalam salah satu bukunya berpendapat bahwa perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.<sup>3</sup> Perlindungan yang diberikan oleh hukum, terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban, dalam hal ini yang dimiliki oleh manusia sebagai subyek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya. Guna memberikan perlindungan hukum pada suatu negara dibutuhkan adanya sarana sebagai wadah pelaksanaannya. Sarana perlindungan hukum dapat dibagi menjadi dua macam yaitu:

- 1) Perlindungan Hukum Preventif

Adalah subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah menjadi bentuk yang definitif dengan tujuan mencegah adanya sengketa. Adanya perlindungan hukum preventif yang ditujukan pada kebebasan bertindak

---

<sup>1</sup>Soeroso, R, 2014, Pengantar Ilmu Hukum, Jakarta: Sinar Grafika. Hal 13

<sup>2</sup>CST Kansil, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka

<sup>3</sup>Satjipto Raharjo, *Penyelenggaraan Keadilan dalam Masyarakat yang Sedang Berubah*, Jurnal Masalah Hukum, 1993

maka pemerintah terdorong untuk berhati-hati dalam memutuskan suatu hal yang didasarkan pada diskresi.

## 2) Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan represif bermaksud untuk menyelesaikan sengketa. Kategori perlindungan hukum disini berupa penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum atau Pengadilan Administrasi Negara.

Dari pembahasan diatas dapat diambil kesimpulan bahwa pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

Pengertian perlindungan hukum dalam ilmu hukum adalah suatu bentuk pelayanan yang wajib dilaksanakan oleh aparat penegak hukum atau aparat keamanan dalam memberikan rasa aman, baik fisik maupun mental, kepada korban dan saksi dalam ancaman. Gangguan, terror, dan kekerasan dari pihak manapun pada tahap penyelidikan, penuntutan, dan atas pemeriksaan di sidang pengadilan. Aturan hukum tidak hanya untuk jangka waktu yang pendek, tetapi harus berdasarkan kepentingan jangka panjang.

Pada sistematika Undang-Undang Lingkungan Hidup Nomor 4 Tahun 1982 Bab I Pasal 6 mengatur tentang peran serta masyarakat dan terdiri dari 2 ayat yang berbunyi:

- a. “Setiap orang mempunyai hak dan kewajiban untuk berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup”
- b. Peran serta sebagaimana tersebut dalam ayat (1) pasal ini diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban setiap orang sebagai anggota masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan pengelolaan lingkungan hidup mencakup baik pada tahap perencanaan maupun pada tahap-tahap pelaksanaan dan penilaian. Adanya peran masyarakat diharapkan masyarakat berkesempatan untuk mengemukakan pendapatnya sebelum keputusan dibuat, maka setelah dikeluarkannya putusan diharapkan masyarakat akan menerima dan melaksanakannya dengan baik. Lothar Gundling mengemukakan beberapa dasar bagi peran serta masyarakat sebagai berikut:

- 1) Memberikan Informasi kepada Pemerintah

Masukan dari masyarakat akan lebih menambah pengetahuan khusus mengenai sesuatu masalah. Pengetahuan khusus tambahan tentang masalah-masalah yang timbul itu mungkin dapat menambah serta meningkatkan mutu keputusan yang akan diambil, sehingga peran serta masyarakat dapat meningkatkan mutu tindakan pemerintah dan lembaga-

lembaganya untuk melindungi lingkungan hidup. Pemerintah juga dapat mengetahui adanya berbagai kepentingan yang dapat terkena tindakan tersebut dan perlu diperhatikan. Maka dari itu peran masyarakat sangatlah penting dalam rangka memberi informasi kepada pemerintah mengenai masalah-masalah dan konsekuensi yang timbul dari tindakan yang diambil pemerintah.

2) Meningkatkan Kesiapan Masyarakat untuk Menerima Keputusan.

Masyarakat yang telah memperoleh kesempatan dalam berperan serta dalam proses pengambilan keputusan cenderung untuk memperlihatkan kesiapan yang lebih besar guna menerima dan menyesuaikan diri dengan keputusan tersebut. Perlu dipahami bahwa semua keputusan tersebut tidak akan pernah memuaskan semua kepentingan, semua golongan, dan semua warga masyarakat, namun kesiapan masyarakat dalam menerima keputusan pemerintah dapat ditingkatkan.

3) Membantu Perlindungan Hukum

Apabila suatu keputusan mempunyai konsekuensi yang begitu jauh, maka sangat diharapkan setiap orang mempunyai kesempatan untuk mengajukan keberatannya sebelum keputusan itu diambil. Dengan begitu keputusan dapat dipertimbangkan dengan alternatif lainnya walaupun sampai tingkatan tertentu. Apabila keputusan akhir diambil dengan memperhatikan keberatan-keberatan yang diajukan masyarakat selama proses pengambilan

keputusan berlangsung maka dalam banyak hal tidak perlu untuk mengajukan perkara ke pengadilan.

#### 4) Mendemokratisasikan Pengambilan Keputusan

Ada pendapat yang menyatakan bahwa dalam pemerintahan dengan sistem perwakilan maka hak untuk melaksanakan kekuasaan berada pada wakil-wakil rakyat yang telah dipilih oleh rakyat, dengan demikian tidak ada keharusan masyarakat dalam berperan karena wakil rakyat lah yang akan bertindak untuk kepentingan masyarakat. Namun ada argumen bahwa pengambilan keputusan tanpa adanya peran masyarakat akan menimbulkan keabsahan demokratis, karena warga masyarakat sebagai pribadi-pribadi, kelompok-kelompok, atau organisasi yang turut serta dalam proses pengambilan keputusan tidak dipilih atau diangkat secara demokrasi. Kritik-kritik tersebut dapat dijawab bahwa (1) demokrasi dengan sistem perwakilan adalah salah satu bentuk demokrasi; (2) sistem perwakilan tidak menutup bentuk bentuk demokrasi yang berlangsung; (3) bukan warga masyarakat atau kelompok serta organisasi yang sesungguhnya mengambil keputusan, mereka hanya berperan serta dalam proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu peran masyarakat adalah membantu negara dan lembaga lembaganya dalam melaksanakan tugas dengan cara yang dapat berhasil dan diterima.

## **B. Benda Cagar Budaya**

### **1. Pengertian Benda Cagar Budaya**

Cagar budaya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kebudayaan bangsa Indonesia karena cagar budaya adalah bukti perjalanan panjang sejarah peradaban bangsa Indonesia pada masa lalu yang tersebar di seluruh wilayah nusantara mulai dari Sabang sampaidengan Merauke. Berdasarkan UU tentang Cagar Budaya, definisi 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.<sup>4</sup>

Benda cagar budaya adalah benda alam dan atau benda buatan manusia baik bergerak maupun tidak bergerak, berupa kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagiannya, atau sisa-sisanya yang memiliki hubungan erat dengan kebudayaan dan sejarah perkembangan manusia. Kriteria bangunan cagar budaya yaitu telah berusia 50 tahun atau lebih serta mewakili masa gaya paling singkat yaitu 50 tahun dan memiliki arti khusus bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama dan kebudayaan serta memiliki nilai budaya bagi penguatan kepribadian bangsa. Kemudian bangunan cagar budaya merupakan susunan binaan yang terbuat dari

---

<sup>4</sup> Bagus Prasetyo, 2018, *Efektivitas Pelestarian Cagar Budaya Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Yentang Cagar Budaya*, Jurnal Legislasi Indonesia, VOL. 15, NO. 01, Maret

benda alam atau benda buatan manusia yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan ruang ber dinding atau tidak ber dinding, dan beratap, sedangkan kawasan Cagar Budaya merupakan satuan ruang geografis yang memiliki dua situs cagar budaya atau lebih yang letaknya berdekatan dan memperlihatkan ciri tata ruang yang khas.<sup>5</sup>

Menurut paparan diatas sebelumnya bahwa kriteria suatu benda dapat dikatakan benda cagar budaya adalah minimal berumur 50 tahun, dengan usia minimal setua itu maka dapat dipastikan benda tersebut pastilah sangat rapuh, untuk itu sudah semestinya kita turut serta dalam menjaga dan melestarikan suatu benda cagar budaya. Perlindungan serta pelestarian benda cagar budaya memang sudah menjadi tanggung jawab pemerintah pusat maupun daerah, namun hal tersebut tidaklah menghilangkan kewajiban masyarakat dalam membantu mensukseskan program pemerintah.

Beberapa kriteria suatu bangunan yang perlu dilindungi dan dilestarikan adalah sebagai berikut:

a. Nilai Obyeknya

- 1) Obyek tersebut merupakan gaya arsitektur tertentu atau dari karya arsitek terkenal.
- 2) Obyeknya mempunyai nilai estetika, didasarkan pada kualitas interior atau eksterior dalam suatu bentuk.

---

<sup>5</sup> UU Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya

- 3) Obyek tersebut merupakan karya yang khas.
- b. Fungsi obyek dalam lingkungan;
- 1) Kaitan antara obyek dengan bangunan lain atau tata ruang, missal: jalan, ruang hijau berkaitan dengan arsitektur.
  - 2) Obyek merupakan bagian dari tempat bersejarah yang berharga dan harus dilestarikan.
  - 3) Obyek mempunyai *landmark* yang mempunyai karakteristik khas yang dikenal mempunyai nilai oleh penduduk setempat.
- c. Fungsi obyek dalam lingkungan sosial dan budaya.
- 1) Obyek biasanya dikaitkan dengan kenangan yang berbentuk sejarah.
  - 2) Obyek menunjukkan fase tertentu dalam sejarah dan perkembangan kota,
  - 3) Obyek tersebut punya fungsi tertentu yang dikaitkan dengan aspek-aspek fisik, emosional, atau keagamaan seperti masjid dan candi.

Upaya melestarikan benda cagar budaya dibutuhkan adanya penanggulangan serta pemeliharaan agar dapat memperpanjang usia warisan budaya tersebut. Keuntungan lain dari pelestarian ini adalah bidang ilmu pengetahuan yang dapat diperoleh. Bangunan cagar budaya kerap kali merupakan bangunan tua yang tak terawat dan sering kali dipandang mengganggu pemandangan, seharusnya peninggalan peradaban pendahulu tersebut dirawat karena merupakan suatu aset penting yang dapat menjadi ciri khas suatu kota. Namun karena kurangnya sosialisasi pemerintah terhadap pelestarian bangunan

cagar budaya ini mengakibatkan pandangan masyarakat yang beranggapan bahwa kegiatan pelestarian bangunan atau benda cagar budaya hanyalah kegiatan segelintir elit saja, dan lebih mirisnya belum menjadi pengetahuan masyarakat pada umumnya.

a. Pemanfaatan dan Pemeliharaan Benda Cagar Budaya

Benda cagar budaya merupakan kekayaan dan warisan budaya bangsa yang wajib dijaga dan dilestarikan keberadaannya. Warisan yang memiliki arti dan sejarah penting bagi pemahaman dan perkembangan sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan. Pernyataan ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1992 tentang Cagar Budaya Bab VI Pasal 19 ayat 1 menyebutkan bahwa benda cagar budaya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan agama, sosial, pariwisata, pendidikan, ilmu pengetahuan dan kebudayaan. Maka dari itu kiranya ada kesadaran dari pemerintah dan masyarakat dalam upaya melindungi dan memelihara benda cagar budaya agar dapat terus terjaga kelestariannya hingga generasi yang akan datang.

Meski tujuan untuk melindungi cagar budaya sedemikian rupa namun kenyataan yang terjadi tidaklah sama seperti yang diharapkan, disamping itu masyarakat awam beranggapan bahwa semua situs purbakala/peninggalan masa lalu, masih dikaitkan dengan hal-hal mistis yang karenanya banyak benda purbakala yang disalahgunakan dan berakibat pada kerusakan pada peninggalan tersebut maupun lingkungan pada umumnya. Perlindungan serta

pemeliharaan seharusnya tak sebatas proteksi yang akan mengakibatkan pada objek budaya menjadi rusak dan punah, tetapi perlu adanya pengelolaan dan program timbal balik antara perawatan dan pemeliharannya, sehingga mendapat keuntungan secara materil sesuai dengan biaya yang telah dikeluarkan. Pemanfaatan dari sektor pariwisata dapat mendatangkan banyak keuntungan baik untuk masyarakat sekitar objek maupun keuntungan pendapatan bagi pemerintah daerah. Pemanfaatan dari objek budaya melalui pemeliharaan, dan pelestarian pada dasarnya memberi hasil dan keuntungan pada peningkatan kualitas objek dan pantas dipertahankan. Dengan demikian terjadi keseimbangan antara pengeluaran perawatan dan pemeliharaan dengan pendapatan diperoleh dari sektor pariwisata.

b. Meningkatkan Kedisiplinan Masyarakat dalam Menjaga Cagar Budaya.

Kesadaran dalam pentingnya pelestarian dan pengembangan warisan budaya kini sudah semakin tinggi, bahkan banyak dari pemerhati dan pecinta warisan budaya berkeyakinan bahwa sumberdaya budaya itu tidak hanya warisan, akan tetapi lebih tertuju pada pusaka budaya bagi Indonesia. Artinya, sumberdaya budaya itu memiliki kekuatan yang dapat dimanfaatkan untuk membantu dan melindungi bangsa ini dalam menatap masa depan. Sebagai pusaka dan warisan budaya mempunyai keharusan untuk menjaganya agar tidak hilang kekuatannya dan dapat diwariskan kepada generasi penerus tanpa berkurang nilainya. Pusaka Budaya adalah sumber daya budaya yang tak terbarukan (*non-*

*renewable*), terbatas (*finite*), khas (*specific*), dan kontekstual.<sup>6</sup> Maka segala upaya harus dilakukan untuk terus dapat mempertahankan nilai-nilai tersebut.

Pelestarian justru harus dilihat sebagai upaya mengaktualkan kembali pusaka budaya dalam konteks sistem yang ada sekarang. Upaya pelestarian harus terus dilakukan agar dapat mengakomodasi kemungkinan untuk perubahan, pelestarian juga dapat diartikan sebagai upaya untuk dapat memberikan arti baru bagi pusaka budaya tersebut (prinsip *continuity & change*). Cagar budaya sangat penting demi memupuk kesadaran jati diri bangsa dan mempertinggi harkat dan martabat bangsa, serta memperkuat ikatan rasa kesatuan dan persatuan bagi terwujudnya cita-cita bangsa di masa depan, sehingga perlu dilestarikan dan dilindungi untuk kepentingan nasional.<sup>7</sup>

Keberhasilan pembangunan suatu kota, khususnya dalam rangka menghilangkan dampak interaksi negatif atau destruktif perlu adanya disiplin masyarakat kota tersebut. Keberhasilan pembangunan nasional banyak bergantung pada disiplin bangsa, disiplin aparatur negara, dan yang pasti disiplin rakyatnya. Disiplin adalah salah satu bentuk dari sumber daya manusiawi yang tersembunyi, tetapi sangat menentukan tercapainya suatu pembangunan. Suatu wilayah dapat dikembangkan apabila terdapat sumber daya alami berupa mineral, sumber air,

---

<sup>6</sup> Tasdiyanto Rohadi, *Budaya Lingkungan*, Ecologia Press, Cetakan kedua juli 2011, hal 56-57

<sup>7</sup> Hafidz Putra Arifin, 2018, "Politik Hukum Cagar Budaya Dalam Perlindungan Identitas Bangsa Indonesia", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 4, No. 2

lahan yang subur, sumber hewani dan nabati atau sejenisnya, dan dilengkapi dengan sumber daya manusiawi berupa tingkat pendidikan yang memadai, tingkat kebudayaan yang tinggi, tingkat teknologi, dan modal yang cukup memadai untuk menggali dan mengembangkan sumber daya alami yang tersedia guna kemakmuran dan kesejahteraan umat manusia.<sup>8</sup>

Disiplin mengandung banyak unsur, antara lain: unsur patuh, unsur taat, unsur mental, unsur moral, unsur kejujuran, unsur keteraturan, dan unsur ketertiban. Terpenuhinya disiplin secara tepat dan secara teratur tergantung beberapa faktor, yaitu:<sup>9</sup>

- a. Sifat perorangan, seperti sifat malas, tidak serius, apatis, kerajinannya, keimanannya, dan sebagainya.
- b. Kondisi suasana kehidupan pada suatu waktu tertentu.
- c. Kebutuhan dan keinginan pada saat tertentu dan sebagainya.

Maka dari itu perlu ditanamkan disiplin sejak dini, agar terciptanya suatu budaya yang bisa merubah pola pikir manusia yang hanya berfikir sesaat tentang keadaan lingkungan saat ini, namun lebih memikirkan kepada lingkungan anak cucunya nanti.

---

<sup>8</sup> HM. Nasruddin Anshoriy Ch Sudarsono, 2008, *Kearifan Lingkungan dalam Perspektif Budaya Jawa*, Yayasan Obor Indonesia Jakarta, hal. 140

<sup>9</sup>*Ibid*

Peninggalan sejarah merupakan salah satu aspek kebudayaan yang berasal dari masa lampau, sehingga dapat juga diartikan sebagai warisan budaya nasional. Keberadaan warisan budaya nasional ini tidak dapat di diamkan begitu saja karena sangat penting dalam upaya pengembangan jiwa bangsa. Hal ini sejalan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Nomor IV/MPR/1973 tentang GBHN 1973-1978 bahwa: “Membina dan memelihara tradisi-tradisi serta peninggalan sejarah mempunyai nilai-nilai perjuangan dan kebanggaan serta kemanfaatan nasional untuk mewariskan kepada generasi muda.” Peninggalan-peninggalan sejarah dan kepurbakalaan sebagai warisan kebudayaan nasional kita, mempunyai fungsi antara lain sebagai berikut:

- 1) Alat atau media menceminkan cipta, rasa dan karsa leluhur bangsa, dimana unsur-unsur kepribadiannya dapat dijadikan suri tauladan bangsa kini dan nanti dalam rangka membina dan mengembangkan kebudayaan nasionalnya berlandaskan pancasila.
- 2) Alat atau media yang memberikan inspirasi, aspirasi dan akselerasi dalam pembangunan bangsa baik materiil maupun spirituil, sehingga tercapai keharmonisan diantara keduanya
- 3) Objek ilmu pengetahuan di bidang sejarah dan kepurbakalaan pada khususnya dan ilmu pengetahuan pada umumnya

- 4) Alat atau media untuk memupuk saling pengertian di kalangan masyarakat, bangsa dan manusia melalui nilai-nilai sosial budaya dari masa lalu tersebut.

Karena cukup pentingnya fungsi kebudayaan nasional, maka ketentuan tersebut dipertahankan sebagai arah kebijakan nasional sebagaimana tertuang dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Nomor IV/MPR/1999 tentang GHBN 1999-2004 bahwa:

- a. Mengembangkan dan membina kebudayaan nasional bangsa Indonesia yang bersumber dari warisan budaya leluhur bangsa, budaya nasional yang mengandung nilai-nilai universal termasuk kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dalam rangka mendukung terpeliharanya kerukunan hidup bermasyarakat dan membangun peradaban bangsa.
- b. Merumuskan nilai-nilai kebudayaan Indonesia, sehingga mampu memberikan rujukan sistem nilai terhadap totalitas perilaku kehidupan ekonomi, politik hukum dan kegiatan kebudayaan dalam rangka pengembangan kebudayaan nasional dan peningkatan kualitas berbudaya masyarakat

Terkait dengan pentingnya benda cagar budaya sebagai warisan budaya nasional maka jelaslah bahwa pemeliharaan, pengembangan dan pemanfaatan peninggalan sejarah dan kepurbakalaan perlu mendapat perhatian penuh dari semua kalangan. Dewasa ini upaya-upaya semacam itu menjadi perhatian pemerintah

seperti dengan meningkatkan kualitas maupun kuantitas kegiatan-kegiatan di bidang ini.

Peninggalan sejarah dan kepurbakalaan pada dasarnya tidaklah berbeda, karena keduanya saling berhubungan satu sama lainnya, hanya sedikit perbedaannya yakni pada batasan waktu. Peninggalan sejarah yang dimaksud ialah baik berupa benda-benda bererak maupun benda tidak bergerak sebagai hasil cipta, karsa dan karya masa-masa yang telah lampau. Persamaannya yang jelas bahwa, ditunjukkan oleh kegunaannya ialah untuk menyusun kembali sejarah kehidupan masyarakat lampau.<sup>10</sup>

Peristiwa-peristiwa sejarah dari masa-masa lalu diteliti dan dihimpun berdasarkan data atau bukti-bukti yang sampai kepada penelitiannya. Ada yang berupa bukti-bukti tertulis maupun tidak tertulis. Bukti-bukti tersebut seringkali disebut sumber-sumber sejarah yang sejenisnya bermacam-macam, seperti: prasasti, naskah, hikayat, perjanjian-perjanjian, benda-benda, bangunan-bangunan, peralatan dan lain sebagainya.<sup>11</sup>

Bukti-bukti sejarah tersebut memberikan aspek-aspek tentang peri kehidupan masyarakat masa silam seperti aspek sosial, politik, ekonomi ataupun kebudayaan yang jenis-jenisnya dapat dibagi berdasarkan periodenya, yakni sejak

---

<sup>10</sup> Uka Tjandrasmita, 1982, *Pencegahan Terhadap Pencemaran Peninggalan Sejarah dan Kepurbakalaan Sebagai warisan Budaya Nasional*, Jakarta: Palem Jaya, Hal 111

<sup>11</sup> Dyah Permata, 2018, "Perlindungan Hukum Preventif Terhadap Ekspresi Budaya Tradisional Di Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta, *Journal of Intellectual Property*, Vol. 1, No. 1

adanya hasil-hasil perbuatan manusia dalam perkembangan masyarakat hingga beberapa waktu yang lalu. Bukti-bukti atau sumber-sumber itu dapat kita sebut pula peninggalan sejarah.

## **2. Perlindungan Hukum Benda Cagar Budaya**

Perlindungan adalah usaha dengan cara pengamanan, penyelamatan dan penertiban untuk menanggulangi ancaman bahaya dan akibat kerusakan yang disebabkan oleh tindakan atau perbuatan manusia maupun peristiwa alam yang dapat menimbulkan kerugian dan kemusnahan nilai manfaat dan keutuhannya.<sup>12</sup> Dengan demikian perlindungan terhadap benda cagar budaya dapat diuraikan menjadi dua masalah, yaitu:

- 1) Masalah perlindungan terhadap akibat-akibat alamiah,
- 2) Masalah perlindungan terhadap akibat-akibat perbuatan manusia.

Perlindungan pada dasarnya merupakan upaya untuk mencegah (preventif) dan menanggulangi (kuratif) cagar budaya dari kerusakan, kehancuran dan kemusnahan dengan cara penyelamatan, pengamanan, zonasi, pemeliharaan, dan pemugaran. Dalam kaitannya dengan kawasan cagar budaya, zonasi merupakan tindakan perlindungan yang paling penting. Zonasi sebagai sarana untuk mengendalikan pemanfaatan ruang yang dilakukan tidak hanya terhadap kawasan tetapi juga terhadap situs. Selain zonasi, terdapat kegiatan-kegiatan lain yang

---

<sup>12</sup> Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2012, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka

biasanya ditujukan untuk melindungi benda, bangunan, dan struktur. Kegiatan-kegiatan tersebut mencakup penyelamatan, pengamanan, pemeliharaan, dan pemugaran.<sup>13</sup>

Perlindungan terhadap benda cagar budaya yang disebabkan proses alamiah sebenarnya sebenarnya termasuk pemeliharaan atau konservasi yang dilakukan dengan cara tradisional atau sederhana maupun dengan cara modern. Cara sederhana dapat dilakukan dengan contohnya membersihkan lumut yang tumbuh di arca, membersihkan kawasan situs cagar budaya, menyimpan dengan baik koleksi benda-benda peninggalan sejarah. Cara modern dapat dilakukan dengan misalnya merestorasi benda-benda logam sisa kerajaan supaya karatnya hilang sehingga semakin rusak. Perlindungan benda cagar budaya terhadap akibat perbuatan manusia, misalnya pencurian arca candi juga merupakan masalah yang harus di selesaikan.

Penegakan hukum dan perlindungan cagar budaya di Indonesia yang masih lemah dapat dilihat dengan masih banyaknya bangunan-bangunan cagar budaya yang dialihfungsikan dengan dalih pembangunan. Kondisi ini terutama disebabkan oleh beberapa hal:<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Supratikno Rahardjo, 2013, "Beberapa Permasalahan Pelestarian Kawasan Cagar Budaya dan Strategi Solusinya", *Jurnal Konservasi Cagar Budaya Borobudur*, Vol. 7, No. 2

<sup>14</sup> Francisca Romana dan Sunarya Raharja, 2012, *Perlindungan Hukum Benda Cagar Budaya terhadap Ancaman Kerusakan di Yogyakarta*, Bagian Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum, Universitas Janabadra Yogyakarta

- 1) Konsep pemanfaatan kawasan cagar budaya (KCB) masih belum dipahami masyarakat secara luas
- 2) Lemahnya perlindungan cagar budaya karena belum ada peraturan daerah yang mengatur terkait cagar budaya
- 3) Lemahnya perlindungan cagar budaya yang disebabkan masih banyaknya kawasan perlindungan cagar budaya yang masuk dalam rencana tata ruang perkotaan.

Penetapan peraturan perundang-undangan sangat diperlukan bagi setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun pelaku pembangunan. Hal ini terkait dengan asas kepastian hukum, sehingga setiap kebijakan maupun kegiatan tidak menimbulkan konflik antar komponen. Dengan adanya landasan hukum yang jelas maka segala tindakan yang akan dilakukan menjadi lebih terukur. Harapan mengenai asas kepastian hukum inilah yang akhirnya melahirkan peraturan-peraturan di segala bidang, salah satunya adalah perlindungan benda cagar budaya.

Aturan yang terkait dengan perlindungan benda cagar budaya yang pertama kali adalah Monument Ordinantie (M.O) No. 21 Tahun 1931. Mengingat aturan tersebut sudah tidak lagi relevan dengan cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia, baik dilihat dari asas, kepentingan, maupun maksud dan tujuannya, maka M.O tersebut perlu dicabut dan diganti dengan aturan baru yang lebih relevan, maka kemudian lahir Undang-Undang No 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar

Budaya. Sebagai penyempurnaan dari Undang-Undang tersebut maka dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Benda Cagar Budaya. Di Provinsi Jawa Tengah sendiri sudah ada peraturan sendiri terkait perlindungan benda cagar budaya yaitu Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 10 Tahun 2013 Tentang Pelestarian dan Pengelolaan Benda Cagar Budaya.

UU No.11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya menjelaskan bahwa cagar budaya merupakan 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. Kemudian, dijelaskan pula bahwa pengelolaan cagar budaya merupakan upaya terpadu untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan cagar budaya melalui kebijakan pengaturan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk kesejahteraan rakyat. Sedangkan, pelestarian cagar budaya adalah upaya dinamis untuk mempertahankan keberadaan cagar budaya dan nilainya dengan cara melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Khalid Rosyadi, M Rozikin, 2014, *Analisis pengelolaan dan Pelestarian Cagar Budaya sebagai Wujud Penyelenggaraan Urusan Wajib Pemerintahan Daerah (Studi pada Pengelolaan dan Pelestarian Situs Majapahit Kecamatan Trowulan Kabupaten Mojokerto*, Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 2, No. 5, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Hal. 830-836

Pengertian perlindungan menurut UU Cagar Budaya adalah upaya mencegah dan menanggulangi dari kerusakan, kehancuran, atau kemusnahan dengan cara penyelamatan, pengamanan, zonasi, pemeliharaan, dan pemugaran cagar budaya.<sup>16</sup> Perlindungan hukum terhadap cagar budaya memiliki dua bentuk yakni perlindungan secara preventif yaitu berupa tindakan pencegahan, dan perlindungan restoratif yang berupa pemugaran cagar budaya. Cagar budaya juga memiliki hak untuk dilindungi demi kepentingan generasi bangsa yang sekarang maupun yang akan datang. Dapat disimpulkan bahwa arti perlindungan di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 adalah mengenai objek fisik cagar budaya, seperti dalam Keputusan Menteri Republik Indonesia Nomor 063/U/1995 tentang Perlindungan dan Pemeliharaan Benda Cagar Budaya, perlindungan fisik dilakukan karena adanya ancaman proses alam dan dilakukan melalui kegiatan pemeliharaan (*preservation*), konservasi (*conservation*), dan pemugaran (*restoration*).

Perlindungan hukum terhadap benda cagar budaya yaitu segala kegiatan yang dilakukan pemerintah dalam upaya melindungi serta melestarikan benda cagar budaya dengan memberikan pengakuan dan jaminan terhadap suatu benda cagar budaya agar dapat memberikan manfaat dalam berbagai macam seperti aspek keilmuan, keagamaan maupun pariwisata. Pada akhirnya benda cagar budaya dapat dipertahankan eksistensinya, dikembangkan, dan digunakan potensinya untuk

---

<sup>16</sup> UU No 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya

kesejahteraan rakyat. Adapun tujuan yang terdapat pada Undang - Undang Nomor 11 tahun 2010 Pasal 3 yaitu:

- 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
- e. Mempromosikan warisan budaya bangsa kepada masyarakat internasional.

Berkaca dari penjelasan mengenai perlindungan cagar budaya yang tercantum pada Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 yang menyatakan kejelasan dalam pelestarian dan perlindungan benda cagar budaya bertujuan untuk melestarikan warisan budaya bangsa dan warisan umat manusia, serta meningkatkan harkat dan martabat bangsa melalui cagar budaya, warisan para leluhur yang sangat bernilai dan dengan warisan budaya itu negara dapat memperkuat kepribadian bangsa serta meningkatkan kesejahteraan rakyat. Selain itu perlindungan cagar budaya yang telah dianggap memenuhi kriteria dan situs tersebut berada di wilayah teritori Republik Indonesia maka benda benda tersebut dikuasai oleh negara.

Suatu peninggalan sejarah berasal dari waktu yang telah lampau, atau dalam artian relatif yaitu mungkin berasal dari beberapa tahun, bulan dan hari yang lalu, atau bahkan puluhan tahun lalu. Namun peninggalan purbakala bukanlah menunjukkan pada berapa tahun atau bulan, akan tetapi berasal berpuluh puluh

tahun lalu atau ribuan tahun lalu, bahkan jutaan tahun lalu. Ada pula beberapa peninggalan sejarah yang dilihat dari sudut pandang sejarah memiliki arti penting akan tetapi tidak dari sudut pandang arkeologi. Hal tersebut tergantung pada kriteria masing-masing baik berdasar ilmu sejarah maupun ilmu purbakala. Contohnya adalah makam tokoh pahlawan yang dari sudut sejarah termasuk peninggalan sejarah yang cukup bernilai.

Peninggalan sejarah dan kepurbakalaan dapat dibagi menurut zaman, macam, bahan, dan fungsinya sebagai berikut:

- a. Menurut zamannya ada peninggalan prasejarah, zaman Hindu/Buddha atau sering disebut sebagai zaman klasik, zaman peninggalan Islam, barat, dan lain sebagainya.
- b. Menurut macamnya, ada yang berupa benda bergerak dan benda tidak bergerak. Contoh: Relief, Arca, Ukiran kayu/batu/logam, Alat-alat rumah tangga, Alat-alat upacara, naskah, Gereja, Candi, Benteng, dan lain sebagainya.
- c. Menurut bahannya, ada peninggalan sejarah dan kepurbakalaan yang dibuat dari tulang, batu, kertas, logam, kulit dan lain-lain.
- d. Menurut fungsinya, ada yang berupa candi, kuil, klenteng, gereja, kraton, pura, masjid, punden berundak, perhiasan, alat atau benda upacara keagamaan dan lain-lain.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Koesnadi Hardjo Soemantri, *Hukum Tata Lingkungan* (Edisi ketujuh cetakan ketujuh belas), Gajah Mada University Press, 1999, hal 213-215

Bentuk-bentuk pelanggaran pada cagar budaya dapat di kategorikan sebagai berikut:

- a. Pelanggaran hukum yang telah ditentukan dalam Monumenten Ordonantie tahun 1931 No.238
- b. Bentuk gangguan lainnya yang bisa menyebabkan rusak atau hilangnya benda benda cagar budaya seperti:
  - 1) Adanya perang
  - 2) Adanya infiltrasi kebudayaan
  - 3) Adanya gangguan alam seperti, banjir, gempa bumi, iklim dan proses biokimia
  - 4) Adanya penggunaan cagar budaya sebagai obyek perdagangan untuk kepentingan pribadi yang oleh mereka yang justru lebih mengerti manfaat benda benda cagar budaya tersebut. Hal ini dapat menyebabkan timbulnya pencurian, pemindahan-pemindahan serta penyelundupan.
  - 5) Adanya ancaman pada benda cagar budaya nasional yang semakin maraknya orang asing sebagai kolektor dari benda purbakala. Benda benda tersebut diselundupkan dengan memanfaatkan kemajuan dari teknologi dan transportasi ke luar negeri ataupun banyaknya orang asing yang bekerja di Indonesia. Diduga terdapat sindikat-sindiket yang bergerak baik didalam maupun diluar negeri dalam rangka memperoleh benda-benda cagar budaya nasional secara tidak sah. Pemilikan secara tidak sah terhadap benda benda

cagar budaya nasional tak terbatas lagi pada benda yang bernilai budaya akan tetapi juga benda bernilai religius (keagamaan).<sup>18</sup>

Adapun permasalahan yang sering timbul dari benda cagar budaya tersebut adalah:

- a. Tidak terawat dan tidak ditanganinya benda cagar budaya oleh pemerintah atau pemilik bangunan cagar budaya.
- b. Tingginya kepentingan yang berbenturan dengan pemanfaatan cagar budaya diberbagai daerah.
- c. Pelestarian ditujukan untuk kepentingan umum yaitu peraturan untuk menunjang ilmu pengetahuan dan kemajuan teknologi.

### **3. Upaya Pemerintah dalam Perlindungan Cagar Budaya**

Benda atau bangunan cagar budaya seharusnya bukan hanya dilindungi, tapi juga harus dijamin pelestariannya. Namun saat ini yang terjadi, alih-alih menjaga eksistensi warisan budaya agar tidak musnah atau hilang nilainya tetapi justru sebaliknya. Tidak sedikit bangunan cagar budaya yang diterlantarkan, bahkan sedikit demi sedikit mulai hilang atau dirubah pemilik benda bagar budaya tanpa sepengetahuan Pemerintah, diganti berbagai bangunan komersial baru, modern dan megah. Di Jawa Tengah, BPCB mengakui bahwa keberadaan benda benda cagar

---

<sup>18</sup> Teguh Asmar MA, *Pemeliharaan dan Perlindungan Benda Benda Sejarah dan Purbakala*, Proyek Pembinaan dan Pemeliharaan Peninggalan Purbakala, 1978/1979, Jakarta 1982, hal. 4-10

budaya seringkali rawan dirubah oleh pemiliknya, semua itu terjadi karena kurangnya pengetahuan sang pemilik akan nilai nilai sejarah yang terkandung dalam bangunan atau bahkan disebabkan kelalaian BPCB dalam memperhatikan bangunan cagar budaya tersebut. Tak hanya itu sering kali BPCB kewalahan karena kurangnya dukungan dari masyarakat dan tentu saja dukungan finansial yang membuat tidak konsistennya Pemerintah dalam melindungi benda cagar budaya. Perlindungan cagar budaya merupakan suatu pemikiran untuk melestarikan budaya bangsa dari kepunahan dan sebagai wujud pemikiran dan perilaku manusia bagi pemahaman ilmu pengetahuan dan pengembangan sejarah. Ilmu pengetahuan kebudayaan tak akan pernah luput dari kehidupan masyarakat dan sebagai wujud cintanya akan tanah air Indonesia. Cagar Budaya dapat berupa bangunan, struktur, situs yang pada dasarnya perlu pengelolaan lebih dari pemerintah setempat, perlu juga peran masyarakat demi melindungi, mengembangkan dan melestarikan Cagar Budaya warisan pendahulu kita.

Pelestarian bangunan cagar budaya sendiri sudah diatur dalam Undang-Undang Cagar Budaya Nomor 11 tahun 2010 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 12 tahun 1992 yang sudah tidak sesuai dengan keadaan saat ini. Adapun tujuan yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 Pasal 3 yaitu:

- 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
- e. Mempromosikan warisan budaya bangsa kepada masyarakat internasional.

Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 bersifat nasional dan terpusat maka tiap-tiap daerah berusaha membuat produk hukum sendiri agar lebih terfokus pada tujuannya. Di Jawa Tengah sendiri telah dikeluarkan kebijakan yang mengatur tentang perlindungan dan pelestarian Benda Cagar Budaya melalui Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pelestarian dan pengelolaan Cagar Budaya, namun sayangnya Kabupaten Klaten sendiri belum menerbitkan Perda serupa padahal sangat diperlukan oleh pihak-pihak terkait.

Tujuan diterbitkannya Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pelestarian dan pengelolaan Cagar Budaya antara lain:

- a. Melestarikan warisan budaya daerah dan warisan umat manusia;
- b. Mempertahankan kearifan lokal;
- c. Meningkatkan harkat dan martabat bangsa melalui Cagar Budaya;
- d. Memperkuat kepribadian bangsa;
- e. Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- f. Mempromosikan warisan budaya daerah kepada masyarakat.