



NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG CAGAR BUDAYA

rektorat
dayaan

DEPARTEMEN KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA
DIREKTORAT JENDERAL SEJARAH DAN PURBAKALA
2009

348.01
N45



[Handwritten signature]

- UMI SANTOSO -
16-2-2010

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG CAGAR BUDAYA

DEPARTEMEN KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA
DIREKTORAT JENDERAL SEJARAH DAN PURBAKALA
2009

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	i
SENARAI KATA.....	ii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Maksud dan Tujuan	5
C. Rujukan Yuridis	6
D. Pentingnya Cagar Budaya dalam Pembangunan	9
Nasional	
 BAB II LANDASAN	 11
A. Landasan Fisolofis	11
B. Landasan Yuridis	12
C. Landasan Sosiologis	31
D. Landasan Teknis Akademis	33
 BAB III KONSEP, HAKEKAT, DAN PENGERTIAN CAGAR BUDAYA	 35
 BAB IV PERUBAHAN PARADIGMA PELESTARIAN	 42
BENDA CAGAR BUDAYA	
A. Paradigma Pelestarian Dinamis	44
B. Paradigma Pengelolaan Benda Cagar Budaya Berbasis Masyarakat	
48	
C. Paradigma Orientasi Kawasan	57
D. Paradigma Arkeologi Bawah Air	61
E. Paradigma Pengelolaan Desentralistik	62
F. Paradigma Persatuan dan Kesatuan Bangsa	67
 BAB V PENUTUP	
Perlunya Perubahan Undang-Undang Ri No.5 Tahun 1992	72
Tentang Benda Cagar Budaya	
 BAB VI MATERI YANG PERLU DIATUR DALAM UNDANG-UNDANG	 74

SENARAI KATA

Cagar budaya adalah benda buatan manusia, benda alam, situs, dan kawasan yang memiliki nilai budaya dan dilindungi.

Benda cagar budaya adalah buatan manusia, dan/atau benda alam bergerak atau tidak bergerak yang berupa kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagian atau sisanya, yang mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan dan/atau berumur sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, atau mewakili masa gaya yang khas dan mewakili masa gaya sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun.

Situs cagar budaya selanjutnya disebut situs adalah lokasi yang mengandung benda cagar budaya atau kegiatan, peristiwa budaya masa lalu serta dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan, baik yang berada di daratan maupun di bawah permukaan air.

Kawasan cagar budaya selanjutnya disebut kawasan, adalah satuan ruang geografis yang memiliki sejumlah situs yang berdekatan, yang ditetapkan dengan fungsi untuk kelestarian benda cagar budaya dan situs guna kepentingan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan.

Pengelolaan cagar budaya adalah upaya terpadu untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan cagar budaya, melalui kebijakan pengaturan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.

Pelestarian adalah segala upaya untuk memperpanjang usia benda cagar budaya, situs, atau kawasan dengan cara melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan.

Setiap orang adalah orang perseorangan, masyarakat, dan/atau kelompok orang, dan/atau badan hukum.

Pemilikan adalah penguasaan benda cagar budaya, situs, atau kawasan melalui proses sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menjadi hak milik.

Penguasaan adalah kewenangan untuk menentukan atau mengurus benda cagar budaya, situs, atau kawasan melalui proses sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Pusat selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (sesuai dengan Undang-Undang RI No. 32 tahun 2004).

Menteri adalah Menteri yang bertanggung jawab di bidang kebudayaan.

Instansi Terkait adalah beberapa instansi yang mempunyai keterkaitan kewenangan mengenai upaya pelestarian dan pemanfaatan benda cagar budaya, situs, dan kawasan.

Perlindungan adalah segala upaya untuk mencegah dan menanggulangi segala gejala atau akibat yang disebabkan oleh perbuatan manusia atau proses alam, yang dapat menimbulkan kerugian atau kemusnahan bagi nilai manfaat dan keutuhan benda cagar budaya, situs, dan kawasan dengan cara pendaftaran, penyelamatan, pengamanan, penertiban, pemeliharaan, dan pemugaran.

Pengembangan adalah upaya pelestarian dinamis yang memungkinkan terjadinya penyempurnaan, perubahan, penambahan, penggantian, tetapi dengan syarat tidak mengorbankan nilai keasliannya.

Pemanfaatan adalah segala upaya untuk memberdayakan benda cagar budaya, situs, dan/atau kawasan sebagai aset budaya untuk berbagai kepentingan yang tidak bertentangan dengan pelestariannya.

Pemeliharaan adalah upaya pengelolaan cagar budaya, dari kerusakan yang diakibatkan oleh faktor manusia, alam, dan hayati dengan cara perawatan dan pemugaran.

Pemugaran adalah serangkaian kegiatan yang bertujuan melestarikan benda cagar budaya, situs, dan kawasan dan/atau pemanfaatannya dengan cara mempertahankan keasliannya berdasarkan data yang ada dan memperkuat strukturnya bila diperlukan, yang dapat dipertanggungjawabkan dari segi arkeologis, historis, dan teknis.

Pengamanan adalah upaya perlindungan benda cagar budaya, situs, dan kawasan dengan cara menjaga, mencegah, dan menanggulangi hal-hal yang ditimbulkan oleh perbuatan manusia dan/atau kondisi alam yang dapat merugikan kelestarian dan kekayaan benda cagar budaya.

Penyelamatan adalah upaya perlindungan terhadap benda cagar budaya, situs, atau kawasan yang dilakukan secara teknis untuk mencegah dan menanggulangi dari ancaman kerusakan dan/atau kemusnahan yang ditimbulkan baik oleh alam maupun manusia.

Penetapan adalah kebijakan Pemerintah atau Daerah dengan keputusan mengenai status hukum benda cagar budaya, situs, atau kawasan;

Penelitian adalah kegiatan penyelidikan dalam bentuk penjajakan dan/atau survei dan/atau eskavasi yang dilaksanakan secara sistematis terhadap benda cagar budaya, situs, dan kawasan untuk memahami kebudayaan masyarakat masa lampau.

Pemintakatan adalah upaya perlindungan benda cagar budaya dan/atau situs melalui penentuan batas suatu situs sesuai peruntukannya dengan cara membaginya ke dalam mintakat inti, mintakat penyangga, dan mintakat pengembangan.

Inventarisasi adalah upaya pencatatan benda cagar budaya dan/atau situs dan/atau kawasan, sebagai kekayaan budaya nasional untuk kepentingan pelestarian, perencanaan, pengelolaan, perlindungan dan pemanfaatannya.

Pendaftaran adalah upaya pencatatan benda cagar budaya, situs, atau kawasan sebagai kekayaan nasional dalam rangka inventarisasi untuk kepentingan pelestarian, perencanaan, pengelolaan, perlindungan, dan pemanfaatannya.

Pengalihan adalah proses berpindahnya hak kepemilikan dan/atau penguasaan benda cagar budaya, situs, atau kawasan dari seseorang kepada orang lain atau kepada Negara, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Penghapusan adalah proses hapusnya benda cagar budaya, situs, atau kawasan dari daftar induk inventaris (dari registrasi nasional) karena rusak, hilang atau musnah.

Registrasi Nasional adalah daftar benda cagar budaya dan/atau situs dan/atau kawasan yang wajib dikelola, dilestarikan, dilindungi, dimanfaatkan, dan dikembangkan untuk kepentingan nasional, serta memiliki status hukum yang tetap.

Perbanyakan benda cagar budaya selanjutnya disebut perbanyakan adalah penambahan jumlah benda cagar budaya, baik secara keseluruhan maupun bagian yang sangat substansial dengan menggunakan bahan-bahan yang sama ataupun tidak sama, termasuk mengalihwujudkan secara permanen atau temporer.

Pengelolaan pelestarian cagar budaya adalah tanggung jawab pemerintah.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Telah diakui secara luas di berbagai kalangan masyarakat bahwa pengetahuan dan pemahaman mengenai asal dan perkembangan masyarakat dan kebudayaan merupakan hal yang amat penting dan mendasar bagi upaya kita mengidentifikasi akar masyarakat dan kebudayaannya.

Tinggalan budaya merupakan rekaman dasar dari pemikiran dan aktivitas manusia. Karena itu, perlindungan dan pengelolaan yang tepat sangat penting untuk memungkinkan ahli arkeologi dan ahli ilmu-ilmu lain dapat mempelajari dan menafsirkannya untuk kemanfaatan generasi sekarang dan mendatang.

Beberapa perubahan orientasi pada perundang-undangan benda cagar budaya dapat dikemukakan, antara lain sebagai berikut.

1. Jika diperhatikan latar belakang sejarahnya perundang-undangan yang mengatur tentang cagar budaya di Indonesia telah berlangsung sejak masa penjajahan. Hal ini dibuktikan dengan munculnya *Monumenten Ordonnantie* Stbl. 238 tahun 1931 (MO). Dalam MO diatur perihal pendaftaran, pemilikan, penemuan, pemindahtanganan, pembelian, penelitian, kehilangan, pidana, yang harus dilaporkan atau diketahui oleh instansi yang berwenang.

Namun demikian, jika dilihat dari substansinya akan tampak bahwa pengaturan tersebut lebih mengutamakan pada kepentingan akademik. Hal ini dapat terjadi karena di dunia Barat masa itu yang tengah berkembang semangat keilmuan. Selain itu semangat akademik juga dilatarbelakangi oleh gerakan pelestarian budaya yang dikembangkan oleh pemerintah kolonial

terhadap daerah jajahannya.

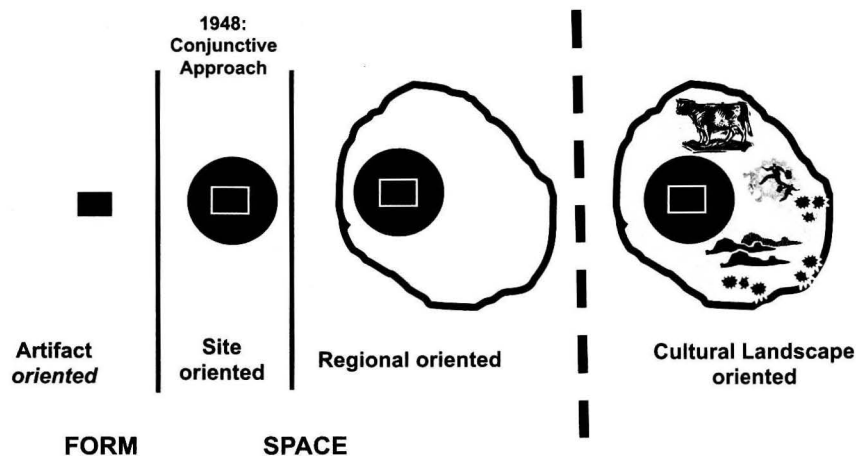
Kecenderungan juga menunjukkan bahwa prioritas yang diatur di dalam MO itu hanya berorientasi pada benda (artefak, arca, prasasti, naskah, bangunan), dan hanya sedikit memberikan perhatian terhadap situs.

Penerapan aturan perundang-undangan ini berkembang hingga 61 tahun lamanya ketika bangsa Indonesia secara terpaksa harus menerapkan MO itu sebagai satu-satunya dasar hukum dalam hal melindungi warisan benda cagar budaya.

2. Oleh karena pelestarian itu bukan hanya benda cagar budaya, tetapi juga termasuk lingkungannya, maka terjadilah perubahan paradigma pelestarian dari benda ke benda dan situs. Inilah yang mendorong perlunya dilakukan penggantian MO menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya.

Selain keterbatasan pengaturan dalam MO, perubahan dilakukan atas dasar dorongan perkembangan ilmu pengetahuan (arkeologi) yang berkembang pada dasawarsa tahun 1970-an. Perkembangan itu tampak pada perubahan bidang garapan dari orientasi pada artefak (*artifact oriented*) ke orientasi pada situs (*site oriented*). Perkembangan itu juga terjadi pada nilai benda cagar budaya yang semula hanya untuk kepentingan ilmu pengetahuan semata telah berkembang ke arah yang lebih luas yaitu sebagai pembentuk jati diri bangsa, kebanggaan nasional, ketahanan budaya, persatuan dan kesatuan bangsa.

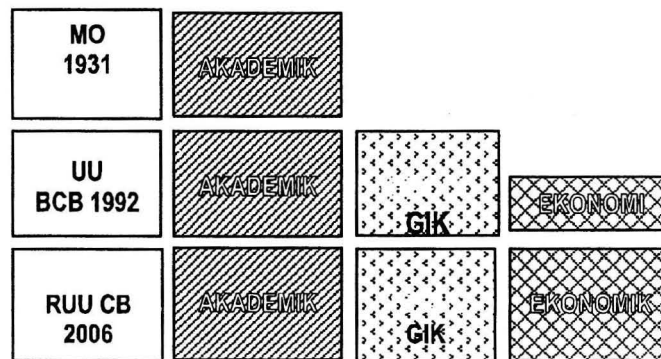
PERUBAHAN PARADIGMA ARKEOLOGI



Dalam dunia ilmu pengetahuan telah terjadi juga perkembangan bidang kajian yang semula hanya memprioritaskan pada arkeologi darat ke arah yang lebih luas seperti arkeologi bawah air, arkeologi perkotaan, arkeologi lansekap budaya, dan lain-lain.

3. Perubahan sistem pemerintahan dari yang bersifat sentralistik menjadi desentralistik (Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah) mengakibatkan terjadinya perubahan yang sangat radikal dalam sistem pemerintahan termasuk di dalamnya perundang-undangan yang mengatur pelestarian benda cagar budaya. Perubahan tersebut menempatkan peran pemerintah yang semula merupakan operator tunggal selanjutnya menjadi fasilitator, dinamisator, dan koordinator. Hal ini memberi peluang kepada masyarakat untuk lebih berperan-serta dalam upaya pelestarian cagar budaya. Tuntutan yang berkembang di masyarakat menghendaki agar cagar budaya sebagai sumber daya budaya harus dapat memberikan manfaat yang lebih besar bagi kesejahteraan masyarakat.

Mengingat cagar budaya sebagai sumber daya budaya memiliki sifat rapuh, unik, langka, terbatas, dan tak terbaharui, upaya pemanfaatannyapun harus berwawasan pelestarian. Ini berarti bahwa upaya pelestarian dalam arti perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatannya harus seimbang antara kepentingan akademik, ideologik, dan ekonomik.



Orientasi Akademik, Ideologik dan Ekonomik harus

Oleh karena itu, pengelolaan pelestarian cagar budaya tidak hanya diarahkan pada kepentingan masa lalu melainkan harus diarahkan pada kepentingan masa kini dan masa mendatang.

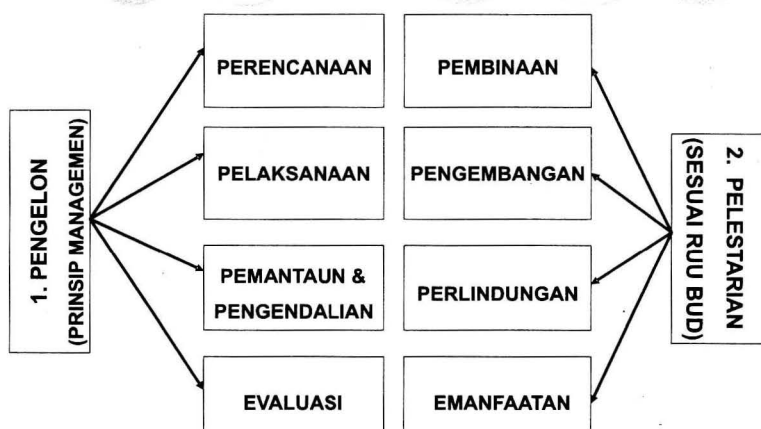
Pengelolaan cagar budaya dapat dilakukan oleh berbagai pihak. Oleh karena itu, upaya pelestarian juga harus mempertimbangkan dan memperhatikan etika profesi agar upaya pelestarian dilakukan secara taat asas serta dilakukan oleh pihak yang memiliki kompetensi di bidang pelestarian.

Cagar budaya saat ditemukan ada yang sudah tidak lagi berfungsi dan ada yang masih berfungsi dalam masyarakat pendukungnya (*living society*). Oleh sebab itu, diperlukan pengaturan yang jelas dan tegas mengenai pemanfaatan cagar budaya yang sifatnya *dead monument* dan yang sifatnya *living monument*

Dalam rangka perlindungan terhadap kelestarian cagar budaya dari ancaman pembangunan fisik, baik di wilayah perkotaan maupun pedesaan, diperlukan kebijakan yang jelas dan tegas dari pemerintah agar dapat menjamin kelestariannya. Untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah dan mengatur hak dan kewajiban masyarakat dalam pengelolaan cagar budaya, dibutuhkan sistem manajerial baik dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi yang terkait dengan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya sebagai aset sumber daya budaya baik untuk kepentingan akademik, ideologik, dan ekonomik.

Tuntutan perubahan yang berkembang dalam masyarakat mengenai pentingnya pengaturan pengelolaan pelestarian cagar budaya itulah yang mendorong diperlukannya penggantian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya dengan undang-undang pengelolaan pelestarian cagar budaya.

INTI YG AKAN DIATUR DALAM UU BCB



B. Maksud dan Tujuan

Penyusunan naskah ini dimaksudkan untuk dijadikan landasan yang dapat dipakai sebagai justifikasi akademik terhadap perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Berbagai perkembangan dan perubahan yang terjadi setelah hampir 15 tahun berlakunya Undang-Undang tersebut mengharuskan kita untuk mengubah pengaturan pengelolaan pelestarian cagar budaya, penyesuaian dengan pandangan baru di bidang ilmu arkeologi, perubahan sistem pemerintahan, penerapan sistem demokrasi dan globalisasi.

Tujuan penyusunan naskah ini adalah untuk memberikan gambaran tentang alur pikir dalam memajukan kebudayaan bangsa sebagaimana diamanatkan oleh pasal 32 dan Pasal 33 UUD 1945, dalam rangka pembangunan jati diri bangsa, ketahanan budaya dan kebanggaan nasional di tengah peradaban dunia, serta dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat Indonesia.

C. Rujukan Yuridis

Undang-undang Cagar Budaya yang diusulkan merupakan hasil proses pendalaman dan pengembangan disertai perbaikan dan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 5 tahun 1992, yang terbit dalam situasi dan kondisi yang sangat berbeda dengan keadaan sekarang juga sebagai antisipasi ke depan. Berbagai perubahan yang terjadi pada kurun berlakunya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1992 begitu cepat dan nampaknya perkembangan ke depan akan lebih dinamis sehingga diperlukan penyesuaian-penyempurnaan untuk mencegah dan menghindari hal-hal yang tidak diharapkan.

Betapa pun hal itu telah memberikan pengalaman, pengayaan dan pembelajaran yang sangat berharga untuk membuat sebuah perundangan mengenai pengelolaan pelestarian dan pemanfaatan benda cagar budaya, situs dan kawasan yang lebih baik dan sesuai dengan dinamika perkembangan masa mendatang sejalan dengan cita-cita yang akan kita capai.

Secara teknis yuridis perubahan yang dilakukan terhadap suatu undang-undang harus merujuk pada tata cara dan aturan yang mendasarinya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan yang telah diimplementasikan dengan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden, telah memberikan arah yang jelas serta merupakan acuan teknis sebagai pedoman bagi perubahan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992.

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan filosofis dan yuridis tertinggi bagi bangsa Indonesia. sebagai konstitusi sebagai sumber hukum tertulis tertinggi, Pasal 32 (amandemen) Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan sebagai berikut.

- (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.
- (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional

Selain itu, terdapat sejumlah undang-undang organik yang secara langsung atau tidak langsung mempunyai kaitan dengan cagar budaya, antara lain sebagai berikut.

1. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, yang secara substansial berisi pengaturan mengenai perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian tata ruang agar dapat berdaya guna, berhasil guna, serasi, selaras dan seimbang serta berkelanjutan. Penataan Ruang ini berjenjang mulai dari nasional sampai kepada tata ruang berskala lokal. Dalam kaitannya dengan RUU pengelolaan pelestarian cagar budaya juga diatur mengenai perencanaan, pemanfaatan, pelestarian, dan pemeringkatan dalam pengelolaan cagar budaya mulai yang berskala nasional hingga yang berskala lokal.
2. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Pariwisata.
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam RUU pengelolaan pelestarian cagar budaya juga diatur tentang pengelolaan cagar budaya sebagai aset sumber daya budaya yang pemanfaatannya harus berwawasan pada pelestarian.
4. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta. Dalam RUU pengelolaan pelestarian cagar budaya diatur tentang hak cipta setiap penggandaan benda cagar budaya.
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.
6. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Dalam RUU pengelolaan pelestarian cagar budaya diatur pemintakatan lahan dalam zona inti, zona penyangga, dan zona pengembangan.

7. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan tanah. Dalam RUU pengelolaan pelestarian cagar budaya juga diatur tentang pemindahan, pengalihan, eksplorasi, kepemilikan cagar budaya baik di darat maupun di bawah air.
8. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 Tentang Penelitian dan Pemanfaatan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.

Dalam RUU cagar budaya diatur mengenai penelitian, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya untuk kepentingan akademik, ideologik, dan ekonomik.

9. **Undang Nomor Tahun 1954 tentang Ratifikasi *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict – 1961.***

Dalam RUU cagar budaya diatur mengenai perlindungan cagar budaya warisan dunia selama terjadi konflik bersenjata secara nasional atau internasional dan pemberian tanda khusus dalam bentuk emblem pada benda cagar budaya yang dilindungi oleh konvensi ini, serta jika dimungkinkan juga mengatur mengenai pembentukan unit khusus pasukan militer yang bertanggung jawab untuk melindungi cagar budaya warisan dunia pada saat konflik bersenjata. Selain itu, RUU cagar budaya juga mengatur mengenai sanksi atas pelanggaran undang-undang Nomor .. Tahun 1961.

10. Undang-undang Nomor Tahun Tentang Ratifikasi *Unesco convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage, 1972.*

Dalam RUU cagar budaya akan diatur mengenai perlindungan, konservasi, dan presentasi warisan budaya dan alam ke dalam program perencanaan yang komprehensif yang juga mencakup tentang pengembangan sumber daya manusia di bidang perlindungan, konservasi, dan presentasi cagar budaya.

D. Pentingnya Cagar Budaya dalam Pembangunan Nasional

Perlu disadari bahwa cagar budaya merupakan refleksi dari gagasan dan perilaku manusia dalam berinteraksi dengan lingkungannya. Oleh karena perilaku manusia pada dasarnya teratur, hasil dari interaksi yang berupa cagar budaya baik yang berbentuk artefak maupun situs dan kawasan juga memiliki pola-pola tertentu yang mencerminkan gagasan yang melatarbelakanginya. Oleh karena hasil dari gagasan tersebut dibangun atas dasar pengalaman kesejarahan yang unik dalam rangka menanggapi lingkungannya yang spesifik dan diwariskan dari generasi yang satu ke generasi berikutnya, ia juga mencerminkan nilai-nilai kearifan terhadap lingkungannya.

Dari sudut pandang ini maka pengelolaan pelestarian cagar budaya adalah wajib hukumnya bagi bangsa Indonesia yang memiliki keanekaragaman lingkungan serta keanekaragaman budaya dalam sistem pemerintahan negara kesatuan agar tiap-tiap daerah dapat mengenali dan bangga atas budaya yang mereka miliki. Keanekaragaman budaya Indonesia inilah salah satu yang menjadi keajaiban dunia yang perlu dilestarikan dan dipertahankan karena merupakan aset yang tak ternilai harganya baik untuk bahan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan maupun menjadi daya tarik bagi bangsa-bangsa lain untuk mengunjungi dan mengagumi khasanah budaya dan alam Indonesia yang dampaknya dapat memberikan manfaat kesejahteraan masyarakat.

BAB II

LANDASAN

A. Landasan Fisolofis

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan filosofis dan yuridis tertinggi bagi bangsa Indonesia. Sumber hukum tertulis tertinggi, ia mengamanatkan di dalam Pasal 32 (amandemen), sebagai berikut.

- (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.
- (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional

Penjelasannya menyatakan “Usaha kebudayaan harus menuju ke arah kemajuan adab, budaya, dan persatuan, dengan tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang dapat memberi perkembangan atau memperkaya kebudayaan bangsa sendiri, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia”. “Kebudayaan bangsa ialah kebudayaan yang timbul sebagai buah usaha budinya rakyat Indonesia seluruhnya. Kebudayaan di daerah-daerah di seluruh Indonesia terhitung sebagai kebudayaan bangsa.”

Kebudayaan merupakan perwujudan kemampuan manusia untuk menyesuaikan diri secara aktif terhadap lingkungannya. Hakikat kebudayaan merupakan perilaku nyata maupun yang tidak nyata (*tangible dan intangible*) yang diperoleh dan diwariskan melalui proses belajar melalui simbol-simbol.

Pengertian kebudayaan meliputi peralatan sebagai aspek kebendaan, sedangkan intinya terdiri atas ide-ide serta nilai-nilai budaya yang merupakan hasil abstraksi pengalaman para pendukungnya yang berikutnya menguasai sikap dan tingkah laku para pendukungnya. Benda budaya sebagai unsur kebudayaan yang bersifat materi (*tangible*) mencakup kebudayaan lama dan asli yang di dalamnya termasuk benda cagar budaya sebagai peninggalan masa lalu.

Benda budaya mempunyai arti penting bagi kebudayaan bangsa, khususnya untuk memupuk rasa kebanggaan nasional dan memperkuat kesadaran jati diri bangsa. Benda budaya yang merupakan hasil kreasi bangsa Indonesia, bermutu tinggi, memberi inspirasi, dan memberi nilai identitas diri bangsa serta dapat memberi nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan harus dilestarikan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Kesadaran jati diri suatu bangsa banyak dipengaruhi oleh pengetahuan tentang masa lalu bangsa yang bersangkutan, sehingga eksistensi kebangsaan itu pada masa kini dan dalam proyeksinya ke masa depan tetap bertumpu dan berpijak pada landasan falsafah dan budayanya sendiri.

B. Landasan Yuridis

Tinjauan yuridis ini merupakan penilaian terhadap materi pengaturan secara keseluruhan dari Batang Tubuh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Hal ini berdasarkan evaluasi penilaian dalam pelaksanaan di lapangan yang mengandung kendala perbedaan persepsi selama kurun waktu 10 tahun lebih. Selain itu, kecenderungan perubahan tersebut terkait dengan era globalisasi serta kaitannya dengan perundang-undangan yang terkait.

Perbedaan persepsi terhadap himpunan ketentuan yang bersifat kodifikasi mengenai benda cagar budaya tergantung dari pihak yang bersangkutan untuk menjabarkan setiap materi ketentuan tersebut menurut tinjauan kepentingan yuridis masing-masing.

Pihak yang bersangkutan dimaksud terdiri atas:

1. masyarakat secara umum sebagai pihak yang patut mentaati peraturan perundang-undangan tentang benda cagar budaya;
2. instansi terkait, merupakan pihak dari wakil-wakil Pemerintah yang mempunyai kaitan kerja dalam melaksanakan ketentuan pelestarian benda cagar budaya yang diamanatkan secara yuridis, teknis, dan administratif;
3. instansi yang berwenang, merupakan pihak dari wakil Pemerintah tertentu yang secara khusus selaku penyelenggara pelestarian benda cagar budaya atas nama negara dalam melaksanakan ketentuan secara yuridis, teknis, dan administratif;
4. pihak pembuat undang-undang, selaku perumus semua ketentuan yang tercantum di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya, merupakan wakil-wakil dari kehendak rakyat untuk berupaya sebaik mungkin merumuskan pelestarian benda cagar budaya demi kepentingan bangsa dan negara sesuai situasi dan kondisi waktu itu.

Dalam kenyataannya, setelah melewati waktu selama 14 tahun lebih, situasi dan kondisi Negara ditinjau dari berbagai aspek telah berubah, persamaan persepsi penjabaran terhadap materi ketentuan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya oleh masing-masing pihak tersebut tidak sebagaimana mestinya. Untuk dapat

mengetahui adanya kendala yang demikian perlu peninjauan kembali secara yuridis terhadap beberapa materi pengaturan di dalam Batang Tubuh Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya.

Tinjauan yuridis akademis terhadap Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1992 meliputi beberapa hal sebagai berikut.

1. Judul>Nama

Judul/nama dari produk perundangan ini langsung menyebutkan objek yang berupa benda (*object oriented*), sedangkan yang termuat di dalamnya berupa berbagai hal yang mengatur tentang pengelolaan benda cagar budaya, situs, dan lingkungannya.

2. Konsideran

Tinjauan yuridis terhadap konsideran ini meliputi konsideran menimbang khususnya butir c yang mencantumkan *Monumenten Ordonnantie* sebagai dasar acuan perumusan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya, secara otomatis akan berubah setelah revisi ini dilaksanakan. Sementara pada bagian mengingat yang mencantumkan beberapa peraturan perundangan terkait, menjadi tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini karena beberapa perundangan tersebut telah mengalami perubahan.

3. Batang Tubuh

Beberapa permasalahan yuridis yang terkait dengan batang tubuh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya diuraikan sebagai berikut.

a. Pengertian

Pengertian tentang benda cagar budaya yang tercantum pada Pasal 1 ayat (1) undang-undang ini, terlalu panjang dan cenderung rumit sehingga sulit untuk dipahami secara utuh. Selain itu, pengertian tersebut dapat menimbulkan berbagai penafsiran sesuai sudut pandang masing-masing. Hal tersebut dapat berdampak pada pemahaman yang berbeda-beda terhadap substansi dari pengertian tersebut.

b. Lingkup Pengertian

Lingkup objek yang tercakup dalam pengertian yang tercantum pada Pasal 1 ayat (1) undang-undang ini terlalu luas sehingga menyulitkan dalam pemahamannya. Sehubungan dengan hal tersebut, ada baiknya kalau setiap objek dibuat secara terpisah dan dilengkapi dengan pengertian masing-masing.

c. Materi Pengaturan

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa produk perundangan ini lebih bersifat *object oriented* sesuai dengan nama produknya. Substansi pengaturannya lebih mengarah kepada benda sehingga uraian materinya cenderung kaku dan kurang menyentuh aspek lain yang berkaitan dengan pengaturan keruangan serta kaitannya dengan objek selain benda cagar budaya.

d. Bentuk Pengaturan

Pengungkapan substansi pengaturan pada setiap pasal cenderung sepihak dan lebih banyak berisi tentang larangan dan kewajiban yang

memaksa, serta pembatasan hak secara sepihak terhadap pihak lain (pihak yang diatur) tanpa disertai dengan substansi yang mengatur tentang hal-hal yang dapat menguntungkan bagi pihak yang diatur. Kondisi ini menyebabkan adanya kecenderang dari masyarakat untuk tidak memperdulikan produk perundangan ini (apriori).

e. Sanksi

Bentuk dan besarnya sanksi yang diterapkan dalam undang-undang ini terlalu kecil bila dibandingkan dengan nilai yang terkandung pada benda cagar budaya. Selain itu, sanksi tersebut bersifat pilihan antara kurungan dan bayar denda. Hal ini menyebabkan kelompok orang tertentu yang bermodal besar cenderung mengabaikan dengan anggapan bahwa sanksi yang akan dihadapi tidak terlau besar.

f. Penjelasan

Kejelasan substansi yang diatur dalam pasal perpasal cenderung kurang jelas sehingga sulit untuk dipahami secara utuh oleh masyarakat. Bentuk keterkaitan antara suatu pasal dan pasal lainnya juga sering tidak jelas karena selalu dikaitkan dengan objeknya bukan terhadap materi aturan yang akan diterapkan. Untuk itu, diperlukan penjelasan pasal per pasal yang lebih rinci, serta masih diperlukan adanya peraturan lanjutan, baik dalam bentuk peraturan pemerintah maupun Kepmen.

Hal lain yang menyebabkan perlunya revisi terhadap produk perundangan ini adalah hal yang berkaitan dengan kewenangan penanganan dan pengelolaan karena dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya

kewenangannya lebih bersifat sentralistik. Kondisi tersebut sudah tidak sesuai dengan kondisi masa kini yang telah menganut sistem desentralisasi (otonomi), yang mengalihkan sebagian besar kewenangan pengelolaan berada pada tingkat daerah otonomi.

Sedangkan tinjauan yuridis atas substansi pengaturan secara pasal perpasal dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya akan diuraikan sebagai berikut.

Bab I Tentang Ketentuan Umum

Pasal 1, Pasal ini hanya memuat mengenai pengertian substansi objek hukum yang diatur dalam undang-undang ini yaitu tentang definisi benda cagar budaya dan situs. Padahal di dalam Batang Tubuh Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya termuat beberapa istilah tertentu yang berkaitan dengan kegiatan teknis, serta pejabat dan lembaga pemerintah selaku penentu kebijakan yang perlu diberi pengertian. Pencantuman definisi-definisi dimaksud bertujuan untuk menghindari terjadinya kerancuan dalam pelaksanaan kegiatan pelestarian benda cagar budaya di lapangan.

Selain itu, khusus mengenai pengertian benda cagar budaya sebagaimana dimaksud di dalam pasal 1 butir 1 dengan segala kriterianya, hanya dapat dipahami secara sepihak oleh instansi yang membuat undang-undang ini serta oleh kalangan bidang ilmu tertentu. Sementara penjelasan mengenai definisi tersebut tidak dicantumkan secara jelas dalam penjelasan undang-undang ini. Sehubungan dengan hal tersebut, dalam perumusan revisi ini disarankan agar

mencantumkan penjelasan secara jelas terhadap substansi pengertian BCB dan situs tersebut.

Bab II Tentang Tujuan dan Lingkup

Pasal 2 memuat ketentuan mengenai tujuan, tetapi yang dirumuskan dalam pasal ini adalah mengenai tujuan perlindungan, bukan tujuan dari undang-undang ini, sedangkan perlindungan itu sendiri merupakan salah satu lingkup pengaturan di dalam undang-undang yang setingkat dengan lingkup pengaturan lainnya sebagaimana tercantum dalam judul Bab IV tentang Perlindungan dan Pemeliharaan. Sehubungan dengan hal tersebut, sebaiknya ketentuan dalam Pasal ini harus merumuskan tentang tujuan dari undang-undang ini.

Pasal 3 memuat ketentuan mengenai lingkup objek, yaitu meliputi benda cagar budaya, benda yang diduga benda cagar budaya, benda berharga yang tidak diketahui pemiliknya, dan situs. Berdasarkan perkembangan paradigma ilmu arkeologi yang memandang suatu objek tidak hanya sebatas objeknya, melainkan termasuk lingkungannya (kawasan), sebaiknya lingkup dalam undang-undang ini juga mencantumkan pengaturan tentang kawasan. Selain dalam lingkup pada pasal 3 ini, juga perlu dimuat lingkup mengenai upaya pelestariannya sebagaimana diatur pada beberapa judul bab dalam Undang-Undang ini.

Bab III Tentang Penguasaan dan Pemilikan

Pasal 4 memuat ketentuan mengenai kewenangan negara. Ketentuan ini menunjukkan seolah-olah negara mempunyai kewenangan absolut

untuk menguasai semua benda cagar budaya yang berada di wilayah hukum Republik Indonesia. Pernyataan tersebut dapat menimbulkan sikap apriori bagi masyarakat, bahwa benda cagar budaya yang dimiliki atau dikuasainya sewaktu-waktu dapat diambil alih atau disita untuk kepentingan Negara. Oleh karena itu, agar tidak menimbulkan praduga yang demikian, sebaiknya ketentuan mengenai penguasaan oleh negara tersebut diuraikan secara jelas dalam penjelasan undang-undang ini.

Pasal 6 memuat ketentuan mengenai ***benda cagar budaya tertentu*** dengan kriteria sebagai berikut:

benda cagar budaya yang karena nilai, sifat, jumlah, dan jenisnya serta demi kepentingan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan dinyatakan milik Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1);

benda cagar budaya yang dimiliki atau dikuasai secara turun temurun atau merupakan warisan, serta benda cagar budaya yang jumlah untuk setiap jenisnya cukup banyak dan sebagian telah dimiliki Negara, merupakan benda cagar budaya yang dapat dimiliki atau dikuasai setiap orang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2).

Istilah ***benda cagar budaya tertentu*** tersebut mengandung pengertian bahwa selain benda cagar budaya terdapat benda cagar budaya tertentu dengan kriteria sebagaimana tersebut di atas. Meskipun demikian, kenyataannya penggolongan tersebut tidak diuraikan dalam pasal tertentu. Oleh karena itu untuk memberikan pemahaman tentang perbedaan mengenai kriteria ***benda cagar***

budaya tertentu, perlu dicantumkan dalam uraian dan penjelasan dalam Pasal 1 butir 1 undang-undang ini. Hal lain yang perlu dipertimbangkan berkaitan dengan benda cagar budaya yang merupakan warisan, khususnya untuk benda tidak bergerak, perlu diatur ketentuan mengenai pengalihan kepemilikannya, yaitu dapat dimiliki oleh perorangan dengan catatan tidak dapat dipindahkan dari tempat aslinya.

Pasal 8 memuat ketentuan mengenai kewajiban mendaftarkan benda cagar budaya. Ketentuan ini sukar untuk diberlakukan karena berkaitan dengan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a, bahwa ***barang siapa dengan sengaja tidak melakukan kewajiban mendaftarkan pemilikan, pengalihan hak, dan pemindahan tempat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) dipidana dengan pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan/atau denda setinggi-tingginya Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).***

Kesukaran untuk diberlakukannya adalah dalam hal menentukan batas waktu sejak kapan seseorang tidak melakukan pendaftaran (sejak kapan mulai dilakukannya tindak pidana). Oleh karena itu, ketentuan mengenai pendaftaran benda cagar budaya ini bukan merupakan kewajiban pemilik atau yang menguasainya, melainkan suatu pelaksanaan kegiatan dalam rangka inventarisasi aset budaya melalui pendaftaran yang dilakukan oleh instansi tertentu setingkat Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota).

Pasal 9 memuat ketentuan mengenai kewajiban melapor kepada Pemerintah atas hilang dan/atau rusaknya benda cagar budaya. Hal ini akan menimbulkan salah penafsiran khususnya bagi pemilik benda

cagar budaya yang mengalami peristiwa tersebut karena berkaitan dengan dikenakan sanksi pidana bagi yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf b.

Hilang atau rusaknya benda cagar budaya merupakan peristiwa yang pada dasarnya tidak dikehendaki oleh pemilik atau yang menguasainya, dengan catatan bila terbukti bukan atas dasar kesengajaan atau perbuatan karena niat. Di sini tampak adanya unsur ketidakadilan terhadap pemilik atau yang menguasai benda cagar budaya karena dapat mengalami kerugian ganda, yaitu kehilangan atau kerusakan benda cagar budaya juga dikenakan sanksi pidana. Oleh karena itu, dalam ketentuan Pasal 9 bukan berupa kewajiban melainkan saran untuk melaporkan peristiwa tersebut kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti.

Dalam hal Pemerintah yang berwenang menerima laporan dimaksud, perlu dipertegas karena berkaitan dengan kewenangan Otonomi Daerah, yaitu instansi tertentu setingkat Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota).

Bab III Tentang Penemuan

Pasal 10 ayat (1) memuat ketentuan mengenai kewajiban melapor kepada Pemerintah bagi setiap orang yang menemukan atau yang mengetahui ditemukannya benda cagar budaya. Ketentuan ini berkaitan dengan sanksi bahwa dalam hal setiap orang yang mengetahui ditemukannya benda cagar budaya ternyata tidak melapor kepada pemerintah dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 26 huruf c. Pihak ini tidak perlu diberi kewajiban melapor karena dapat berupa perseorangan atau sekelompok masyarakat, apa mungkin sekelompok masyarakat dapat dikenakan sanksi pidana.

Selain itu sukar untuk menentukan kejujuran pengakuan sebagai saksi penemuan yang dianggap terlibat melakukan tindak pidana. Padahal hanya sebagai saksi yang mengetahui adanya peristiwa penemuan yang tidak ada kaitannya dengan niat untuk melakukan tindak pidana. Oleh karena itu dalam Pasal 10 ayat (1) ini tidak perlu memuat ketentuan mengenai kewajiban melapor bagi setiap orang yang mengetahui ditemukannya benda cagar budaya, melainkan hanya berupa imbauan. Sementara yang berkewajiban untuk melaporkan penemuan adalah setiap orang yang menemukan benda cagar budaya sebagai pelaku penemuan.

Pasal 11 memuat ketentuan mengenai kewenangan Pemerintah untuk menetapkan lokasi penemuan sebagai situs dan menentukan batas-batasnya. Dalam hal kewenangan Pemerintah untuk menetapkan lokasi penemuan sebagai situs, perlu diperjelas batasan kewenangan dari setiap instansi yang akan menetapkan berdasarkan peringkat bcb/situs yang meliputi peringkat lokal, regional, nasional, dan internasional. Hal tersebut berkaitan dengan kewenangan otonomi daerah. Selain itu, perlu ditegaskan bahwa untuk menentukan dan menetapkan bcb/situs harus dilakukan secara terpadu antara instansi terkait serta berdasarkan hasil kajian dari berbagai disiplin ilmu yang terkait.

Pasal 12 ayat (1) memuat ketentuan mengenai kewenangan pemerintah untuk memberi izin terhadap kegiatan pencarian benda cagar budaya. Kewenangan pemerintah dimaksud perlu disesuaikan dengan kewenangan Undang-Undang RI Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu izin yang diberikan harus berdasarkan rekomendasi dari hasil penelitian yang dilakukan oleh

instansi terkait serta berdasarkan hasil kajian dari disiplin ilmu yang terkait.

Bab IV Tentang Perlindungan dan Pemeliharaan

Pasal 13 ayat (1) memuat ketentuan mengenai kewajiban bagi setiap orang untuk melindungi dan memelihara benda cagar budaya yang dimiliki atau yang dikuasainya. Ketentuan ini dipertegas dengan **Pasal 23 ayat (1)** Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992, bahwa perlindungan dan pemeliharaan benda cagar budaya dilakukan dengan cara penyelamatan, pengamanan, perawatan, dan pemugaran.

Dalam hal pemugaran yang merupakan bagian dari kewajiban dan pemeliharaan benda cagar budaya, pada kenyataannya tidak relevan dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (2) huruf d Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya, bahwa tanpa izin dari Pemerintah setiap orang dilarang mengubah bentuk dan/atau warna serta memugar benda cagar budaya.

Penilaian dari ketentuan yang bertolak belakang ini perlu diperhatikan untuk disempurnakan. Menurut ketentuan Pasal 13 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya jo. Pasal 23 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1993, mewajibkan setiap orang untuk memugar benda cagar budaya, sedangkan menurut ketentuan Pasal 15 ayat (2) huruf d, bahwa setiap orang dilarang memugar benda cagar budaya tanpa izin dari Pemerintah.

Kajian penilaian mengenai ketentuan yang bertolak belakang ini sebetulnya ditujukan terhadap Pasal 15 ayat (2) huruf d Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu ditegaskan bahwa setiap orang dapat melakukan pemugaran terhadap bcb yang dimiliki atau dikuasainya berdasarkan izin dari pemerintah, dan pemilik atau yang menguasai dapat memperoleh bantuan dana dari negara atau sponsor.

Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) memuat ketentuan mengenai teguran oleh Pemerintah kepada setiap orang yang tidak melaksanakan kewajiban melindungi dan memelihara benda cagar budaya. Substansi pengaturan tersebut harus disesuaikan dengan kewenangan berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah (Kabupaten/Kota).

Bahwa teguran sebagaimana dimaksud dalam ayat ini dapat dilakukan secara tertulis, atau secara lisan yang dicatat dalam *buku kunjungan*. Sebaiknya rumusan penjelasan ini berbunyi sebagai berikut.

“Teguran sebagaimana dimaksud dalam ayat ini dilakukan secara tertulis”.

Pasal 15 memuat ketentuan mengenai larangan bagi setiap orang untuk melakukan perbuatan hukum dan perbuatan materi terhadap benda cagar budaya. Beberapa hal yang perlu ditinjau kembali khususnya terhadap ketentuan Pasal 5 ayat (2).

Pasal 15 ayat (2) huruf b, menyatakan bahwa tanpa izin dari Pemerintah setiap orang dilarang memindahkan benda cagar budaya dari daerah satu ke daerah lainnya. Sebaiknya kata memindahkan

dilengkapi dengan kata membawa, menjadi *membawa dan/atau memindahkan*.

Pasal 15 ayat (2) huruf c digabung dengan huruf e yang sifatnya menjadi larangan mutlak atas perbuatan materi yang mengandung unsur pencurian sehingga berbunyi sebagai berikut.

“Setiap orang dilarang mengambil dan/atau memisahkan benda cagar budaya baik sebagian maupun seluruhnya dari kesatuan atau kelompok atau dari letak asal (insitu) yang bukan untuk kepentingan pelestarian”.

Pasal 15 ayat (2) huruf d memuat ketentuan mengenai larangan bagi setiap orang untuk mengubah bentuk dan/atau warna serta memugar benda cagar budaya tanpa izin Pemerintah. Ketentuan ini tidak perlu diberlakukan karena perbuatan mengubah bentuk dan/atau warna benda cagar budaya dapat mengakibatkan berubahnya keaslian/keutuhan dan nilai benda cagar budaya yang dikategorikan sebagai perbuatan merusak, sedangkan larangan merusak sudah tercantum di dalam Pasal 15 ayat (1). Demikian pula larangan terhadap perbuatan memugar benda cagar budaya tidak perlu diberlakukan karena bertolak belakang dengan Pasal 13 sebagaimana telah dijelaskan di atas.

Dalam hal kewenangan Pemerintah untuk memberikan izin sebagaimana dimaksud dalam pasal 15 tersebut perlu dipertegas karena berkaitan dengan kewenangan Otonomi Daerah, yaitu instansi tertentu setingkat Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota), sedangkan kewenangan pemberian izin membawa benda cagar budaya ke luar wilayah Republik Indonesia adalah hanya berada di tangan Pemerintah Pusat atau Provinsi.

Pasal 16 memuat ketentuan mengenai kewenangan Pemerintah untuk menahan atau memerintahkan pengembalian benda cagar budaya ke tempat asal terhadap benda yang dibawa atau dipindahkan tanpa izin. Ketentuan ini tidak perlu dimuat karena merupakan suatu pernyataan dari kewenangan pengadilan atas hasil putusan perkara pelanggaran atau kejahatan tindak pidana terhadap benda cagar budaya. Selain itu barang bukti yang diperoleh dari hasil pelanggaran atau kejahatan tindak pidana yang masih dalam proses perkara tidak dapat diganggu gugat oleh pihak manapun hingga selesainya proses peradilan.

Bab V Tentang Pengelolaan

Pasal 18 ayat (1) memuat ketentuan mengenai tanggung jawab Pemerintah atas pengelolaan benda cagar budaya. Pengaturan ini harus disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Bab VI Tentang Pemanfaatan

Pasal 20 memuat ketentuan mengenai kewenangan Pemerintah untuk menghentikan kegiatan pemanfaatan benda cagar budaya, ketentuan ini harus disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 21 memuat ketentuan mengenai larangan untuk memanfaatkan kembali atas benda cagar budaya yang pada saat ditemukan sudah tidak dimanfaatkan lagi seperti fungsi semula. Ketentuan ini dalam kenyataannya pada masyarakat tertentu tidak dapat diterima. Kasus benda cagar budaya tersebut sering terjadi dimanfaatkan untuk kepentingan upacara agama, budaya, dan adat tertentu. Hal ini

merupakan masalah yang sangat peka yang membutuhkan keluwesan hukum. Agar tidak menimbulkan masalah, ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ini perlu diperlunak, bahwa pada prinsipnya benda cagar budaya yang pada saat ditemukan sudah tidak dimanfaatkan lagi seperti fungsi semula, dapat dimanfaatkan dengan tetap memperhatikan prinsip kelestarian objek serta nilai budaya yang dikandungnya. Selain itu dalam perumusan ketentuan pasal ini perlu mempertimbangkan ketentuan lain yang berlaku (Perda, Hukum Adat, dll.).

Pasal 23 memuat ketentuan mengenai kewenangan Pemerintah untuk memberikan izin pemanfaatan benda cagar budaya dengan cara penggandaan. Ketentuan ini harus disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu dalam perumusan ketentuan pasal ini perlu mempertimbangkan ketentuan lain yang berlaku.

Bab VII Tentang Pengawasan

Pasal 24 memuat ketentuan mengenai kewenangan Pemerintah untuk melaksanakan pengawasan terhadap benda cagar budaya beserta situs yang ditetapkan. Ketentuan ini harus disesuaikan dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Bab VIII tentang Ketentuan Pidana

Jenis tindak pidana kejahatan dan pelanggaran yang tercantum di dalam Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, terdiri atas:

Tindak pidana kejahatan:

1. Merusak, membawa, memindahkan, mengambil, memisahkan,

merubah bentuk dan warna, dan memugar tanpa izin dikenakan sanksi penjara 10 tahun atau denda Rp100,00 juta.

2. Pencarian benda cagar budaya tanpa izin dikenakan sanksi penjara 5 tahun atau denda Rp50,00 juta.

Tindak Pidana pelanggaran:

Tidak melakukan pendaftaran, tidak melapor hilang atau rusak, tidak melapor penemuan, memanfaatkan benda cagar budaya yang sudah tidak berfungsi, melakukan penggandaan benda cagar budaya tanpa izin dikenakan sanksi penjara 1 tahun atau denda Rp10,00 juta.

Alasan perubahan:

1. Sanksi mengenai memperdagangkan, memperjualbelikan, dan memperniagakan benda cagar budaya tanpa izin untuk Pasal 15 ayat (2) f tidak tercantum.
2. Jenis sanksi atas beberapa tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dapat dipersamakan begitu saja karena substansi pelanggarannya tidak sepadan. Seperti sanksi merusak benda cagar budaya merupakan pelanggaran atas larangan mutlak, tidak bisa dipersamakan dengan sanksi atas pelanggaran larangan bersyarat.
3. Jenis tindak pidana kejahatan yang paling berat merupakan perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai penghancuran, pencurian bcb milik negara, penyelundupan, dan penggelapan.
4. Sanksi untuk tindak pidana pelanggaran mengenai kewajiban tidak melapor atas hilang atau rusaknya benda cagar budaya merupakan sanksi untuk peristiwa yang tidak dikehendaki oleh pemilik atau yang menguasai (bukan kesengajaan atau perbuatan karena niat). Di sini tampak adanya unsur ketidakadilan. Oleh karena itu, dalam ketentuannya bukan berupa kewajiban melainkan imbauan agar dapat melapor kepada pemerintah dalam rangka tindak lanjut.

5. Sanksi terhadap tindak pidana pelanggaran mengenai tidak melaporkannya penemu benda cagar budaya, seharusnya dapat dikategorikan setingkat dengan tindak pidana kejahatan karena dapat dianggap atau adanya unsur pencarian tanpa izin dan penggelapan benda cagar budaya.
6. Sanksi terhadap kewajiban tidak mendaftar tidak bisa ditentukan karena sejak kapan seseorang tidak melakukan pendaftaran (sejak kapan mulai dilakukannya tindak pidana) tidak bisa diketahui. Hal ini berkaitan dengan penentuan batas waktu terakhir wajib mendaftar.
7. Sanksi terhadap penggandaan dapat dikenakan apabila mengakibatkan kerusakan terhadap benda cagar budaya. Berarti tercantum dalam ketentuan sanksi merusak.

Untuk ketentuan mengenai penggandaan berkaitan dengan hak cipta dapat dirumuskan dalam Ketentuan Lain.

Pengelompokan jenis ketentuan tindak pidana:

Tindak Pidana Kejahatan:

1. Merusak benda cagar budaya (yang dikategorikan sebagai penghancuran atau pemusnahan).
2. Tidak melapor penemuan (adanya unsur kamuflase pencarian benda cagar budaya dan penggelapan benda cagar budaya yang bukan menjadi haknya).
3. Pembawaan benda cagar budaya ke luar wilayah RI tanpa izin (karena dikategorikan sebagai tindakan penyelundupan).
4. Pencarian benda cagar budaya tanpa izin (sanksi denda disesuaikan dengan besarnya dana jaminan).

Tindak Pidana Pelanggaran:

1. Membawa benda cagar budaya antar daerah tanpa izin.
2. Mengambil, memindahkan, atau memisahkan benda cagar budaya

dari kesatuannya atau dari letak asal tanpa izin.

3. Mengubah kondisi fisik (bentuk dan/atau warna) benda cagar budaya tanpa izin.
4. memperdagangkan, memperjualbelikan, atau memperniagakan benda cagar budaya tanpa izin.
5. Memanfaatkan kembali benda cagar budaya yang sudah tidak berfungsi tanpa izin dari pemerintah.

Pertimbangan bagi perbuatan yang tidak dapat dikenakan sanksi:

1. Tidak mendaftarkan benda cagar budaya (karena tidak dapat menentukan batas waktu terakhir wajib daftar, dan tidak dapat menentukan kapan mulai dilakukannya tindak pidana tidak mendaftarkan).
2. Tidak melapor atas hilang atau rusaknya benda cagar budaya (bertentangan dengan HAM dan rasa ketidakadilan).
3. Melakukan penggandaan benda cagar budaya (merupakan tindakan pengalihwujudan benda cagar budaya yang hak ciptanya berada pada pemilik atau yang menguasainya) hal tersebut merupakan perkara yang bersifat perdata.

Bab Ketentuan Lain

Di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya belum atau tidak tercantum Bab tentang Ketentuan Lain. Bab Ketentuan Lain perlu tercantum apabila terdapat ketentuan yang perlu dirumuskan tetapi tidak ada relevansinya dengan ketentuan di dalam bab-bab yang tercantum. Seperti halnya ketentuan Pasal 4 ayat (3) dan ketentuan mengenai pemanfaatan benda cagar budaya untuk kepentingan penggandaan. Hal ini lebih tepat relevansinya dengan ketentuan mengenai hak cipta milik Negara dan setiap orang.

Usulan Rumusan:

Negara (Pemerintah) dan setiap orang mempunyai hak cipta atas pengalihwujudan (penggandaan) benda cagar budaya yang dimiliki atau

yang dikuasainya.

Selain itu terdapat pemikiran-pemikiran yang berkaitan dengan ketentuan pelestarian benda cagar budaya di luar substansi Undang-Undang yang perlu diatur, seperti halnya mengenai ketentuan AMDAL dan rencana pembangunan.

Usulan Rumusan:

Keberadaan benda cagar budaya tidak bergerak di wilayah Republik Indonesia, untuk perlindungan, pengendalian, pembinaan dan pengembangannya dilaksanakan secara terpadu dengan/antar instansi terkait.

Sedangkan untuk ***usulan rumusan mengenai ketentuan rencana pembangunan*** sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 44 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1993.

Ketentuan lain yang perlu dicantumkan di dalam bab ini adalah mengenai pemintakatan (batas wilayah benda cagar budaya) baik di perkotaan maupun di pedesaan yang berkaitan dengan tata ruang.

Usulan Rumusan:

Rencana tata ruang untuk penetapan kawasan benda cagar budaya di perkotaan dan pedesaan berdasarkan hasil penilaian mintakat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

C. Landasan Sosiologis

Sehubungan dengan sifat produk perundangan ini yang merupakan hukum publik yang mengatur hubungan hukum antara pemerintah masyarakat, agar peraturan-peraturan yang dibuat dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, diperlukan produk perundangan yang memperhatikan dan mengatur segala faktor yang merupakan dasar hubungan masyarakat, seperti kepentingan ekonomi, pandangan agama, susila, politik, sosial, dan budaya yang hidup dalam masyarakat. Hal tersebut dapat terpenuhi bila dalam pembuatan undang-undang ini melibatkan masyarakat serta berbagai disiplin ilmu sosial yang terkait.

Dengan demikian maka produk perundangan yang dihasilkan mampu menjawab berbagai pertanyaan dan tantangan serta dapat bertahan hingga waktu yang lama.

Permasalahan sosiologis yang terjadi sejalan dengan berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya, meliputi hal-hal yang berkenaan dengan substansi materi yang mengatur tentang hak dan kewajiban masyarakat selaku pemilik atau yang menguasai benda cagar budaya, baik yang berupa milik perorangan maupun kelompok masyarakat. Berbagai permasalahan itu adalah sebagai berikut.

1. Ketentuan tentang kewenangan dan kekuasaan dalam pengelolaan benda cagar budaya dalam undang-undang nomor 5 tahun 1992 terlalu didominasi oleh pemerintah, sementara objek yang diatur lebih banyak berupa benda yang dimiliki atau dikuasai oleh masyarakat. Hal tersebut menyebabkan munculnya sikap antipati terhadap produk perundangan ini.
2. Penekanan aturan terhadap masyarakat, khususnya bagi yang mengetahui suatu kejadian yang terkait dengan benda cagar budaya (bcb), serta masyarakat yang merupakan pemilik/ yang menguasai bcb, terkesan kaku dan terlalu membatasi hak masyarakat tanpa diimbangi dengan pemberian penghargaan bagi masyarakat yang telah memenuhi kewajibannya dalam pengelolaan bcb. Selain itu, masyarakat umum belum dapat melihat manfaat dari kelestarian benda cagar budaya, dalam pengertian bahwa hak atas kepemilikan terhadap benda cagar budaya serta fungsi sosialnya belum dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Kondisi tersebut berdampak pada kecenderungan masyarakat untuk tidak peduli terhadap kelestarian benda cagar budaya, dan lebih mementingkan sektor lain yang dianggap dapat memberikan manfaat secara langsung terhadap kehidupan keseharian masyarakat.
3. Masyarakat umum belum dapat memahami berbagai pengertian yang

bersifat spesifik tentang benda cagar budaya dan pengaturannya, sementara penjelasan yang ada dalam undang-undang ini sangat sedikit. Hal tersebut dapat berdampak pada kemungkinan terjadinya salah pemahaman terhadap substansi materi yang dicantumkan.

4. Sanksi yang dikenakan bagi setiap pelanggaran kurang jelas batas-batasnya (tidak menjelaskan tentang perbedaan pelanggaran ringan dan pelanggaran berat), dan bersifat pilihan antara membayar denda atau kurungan dengan sanksi denda yang cenderung terlalu ringan, sehingga bagi kelompok masyarakat yang tergolong mampu dapat mengabaikan sanksi tersebut.
5. Hal lain yang turut menghambat berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya, adalah keinginan baik dari lembaga pemerintah dalam hal ini sektor di luar sektor kebudayaan, yang terkadang mengesampingkan kepentingan pelestarian benda cagar budaya untuk kepentingan pembangunan pada berbagai sektor lainnya.

D. Landasan Teknis Akademis

Hal mendasar dari segi teknis akademis yang melatarbelakangi perlunya dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya, adalah perkembangan paradigma ilmu purbakala terhadap objek purbakala atau benda cagar budaya, yaitu pergeseran paradigma yang tidak lagi melihat objek secara *object oriented* tetapi juga melihat hubungan antarbenda yang di dalamnya melibatkan aspek keruangan, baik secara mikro (situs), semi makro (kawasan), dan secara makro. Perubahan paradigma tersebut jelas tidak sesuai dengan substansi pengaturan yang tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya yang masih menganut cara pandang yang berorientasi kepada benda.

Sejalan dengan perubahan cara pandang ilmu purbakala tersebut juga terjadi

pergeseran paradigma dalam kegiatan pelestarian benda cagar budaya, yang sebelumnya menganut bahwa pelestarian untuk pelestarian itu sendiri, kemudian berkembang dalam bentuk pelestarian untuk pengembangan dan pemanfaatan. Dalam pengertian bahwa pelestarian tidak hanya untuk kepentingan akademik semata, melainkan kegiatan pelestarian juga ditujukan untuk kepentingan pengembangan dan pemanfaatan bagi masyarakat secara umum.

Perkembangan cara pandang dan paradigma sebagaimana dikemukakan di atas pada dasarnya harus dirumuskan dalam undang-undang yang mengatur tentang benda cagar budaya agar upaya pelestarian yang dilakukan dapat bermuara pada kepentingan pemanfaatan secara umum, serta pemanfaatan yang dilakukan dapat berjalan tanpa mengganggu upaya pelestarian dari objek yang dimanfaatkan. Dengan kata lain bahwa pelestarian dan pemanfaatan harus saling menunjang antara satu dengan lainnya, yaitu dengan mengacu pada prinsip pelestarian yang berwawasan pemanfaatan dan pemanfaatan yang berwawasan pelestarian, serta menganut prinsip pelestarian yang berkelanjutan.

Permasalahan lain yang dapat ditinjau secara akademis pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya, adalah berkaitan dengan lingkup objek yang diatur, yaitu belum mengatur secara jelas tentang kedudukan benda cagar budaya bawah air yang merupakan salah satu objek benda cagar budaya yang harus diatur dalam peraturan perundangan ini. Sehubungan dengan hal yang telah dikemukakan di atas, maka dalam penyusunan draf undang-undang pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya, sedapat mungkin mengakomodasi seluruh permasalahan tersebut secara proporsional, baik yang terkait dengan masalah teknis penanganan objek maupun yang terkait dengan masalah manajerialnya.

BAB III

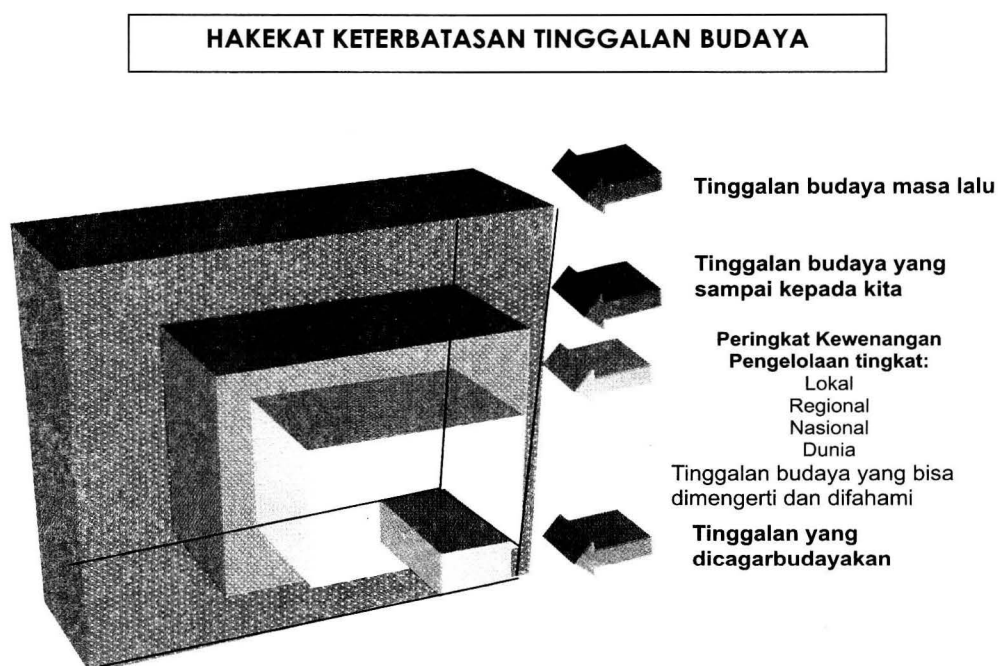
KONSEP, HAKIKAT, DAN PENGERTIAN CAGAR BUDAYA

Kepulauan yang kini bernama Indonesia telah dihuni oleh manusia sejak 2 juta tahun yang lalu. Sejak itu pula masyarakat yang merupakan para pendahulu kita telah meninggalkan sejumlah besar benda yang dibuat dan dipakai oleh mereka pada masa itu guna berbagai keperluan hidupnya. Pada dasarnya benda yang dibuat masyarakat masa lalu (baik bentuk dan gayanya maupun teknik pembuatannya) merupakan wujud materi dari pemikiran dan aktivitas yang pernah ada dalam kehidupan mereka. Benda-benda budaya tersebut dalam ilmu arkeologi disebut 'artefak', sedangkan lokasi ditemukannya artefak masa lalu itu dikenal dengan istilah 'situs'. Jika sejumlah situs berada dalam suatu bentang lahan yang luas, disebut 'kawasan'.

Arkeologi sebagai ilmu yang tugas utamanya merekonstruksi kehidupan masyarakat masa lalu amat bergantung dan bertumpu pada keberadaan tinggalan budaya tersebut. Rekonstruksi tersebut akan jauh lebih tepat jika berada dalam konteksnya pada situs atau kawasannya. Berdasarkan kajian terhadap suatu benda, dan hubungan antarbenda di dalam situs atau kawasan, serta hubungan antara benda dengan aspek-aspek lingkungannya, para arkeolog berupaya memahami pikiran dan kegiatan masyarakat masa lalu.

Sudah tentu tidak semua benda yang dibuat dan dipakai manusia masa lalu itu sampai ke tangan kita sekarang, karena sebagian masih berada di dalam tanah atau di dalam air, bahkan sebagian lagi telah hilang, rusak, atau hancur sebagai akibat berbagai kegiatan destruktif oleh alam dan manusia. Demikian pula tidak

semua tinggalan budaya yang sampai ke tangan kita itu dapat dimengerti kegunaan, fungsi dan maknanya. Keterbatasan dalam jumlah tinggalan dan kualitas informasi itulah yang mengharuskan tinggalan budaya masa lalu yang hendak dikaji dan ditafsirkan dengan seksama itu harus dilestarikan agar dapat dijadikan bahan utama untuk mengungkapkan kehidupan mereka. Pelestarian tinggalan budaya masa lalu perlu dilakukan sebelum, selama dan sesudah penelitian dilaksanakan, karena hasil tafsiran terhadap tinggalan budaya dapat saja berubah ketika timbul data baru atau teori dan metodologi baru.



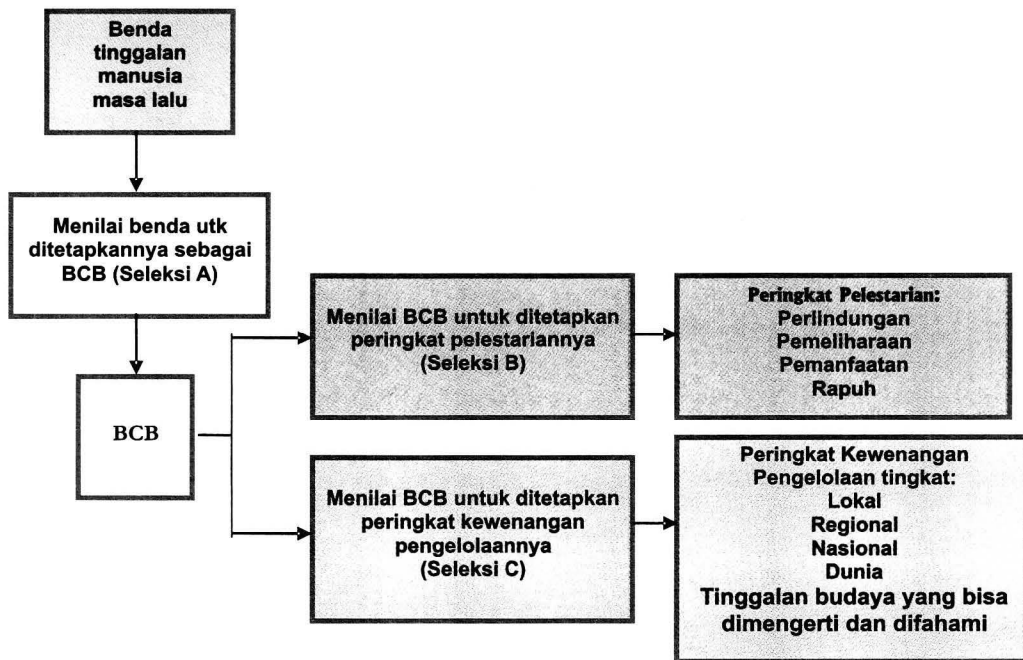
Meskipun tidak semua tinggalan budaya masa lalu memiliki nilai penting. Ada di antara tinggalan budaya masa lalu itu, baik yang berupa artefak maupun situs dan kawasan, memiliki nilai budaya yang penting, baik bagi kehidupan masyarakat sekarang maupun masa datang. Oleh sebab itu, tinggalan budaya tersebut perlu dilindungi, dikembangkan dan dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan masyarakat. Tinggalan budaya yang mendapat perlindungan itu disebut 'Cagar Budaya'. Jadi, Cagar Budaya adalah artefak, situs, dan kawasan yang berasal dari masa lalu dan

yang memiliki nilai budaya yang penting bagi kehidupan masyarakat masa kini dan masa depan. Oleh karena itu, cagar budaya perlu dilestarikan dengan cara melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya.

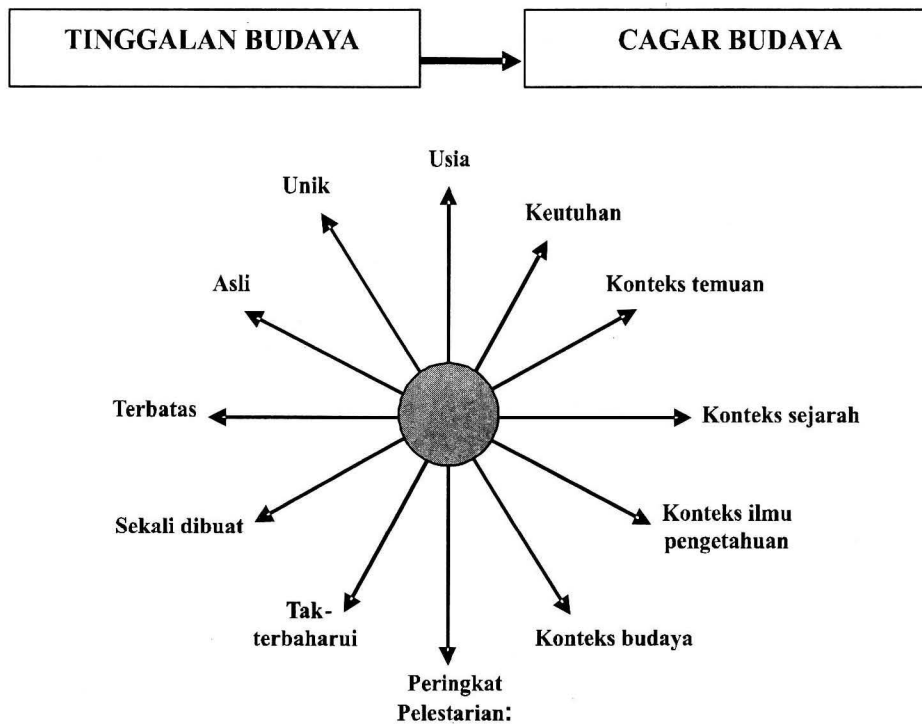
Tinggalan budaya masa lalu, khususnya yang bernilai penting, perlu dilindungi, bukan hanya karena merupakan hasil karya nenek moyang kita yang patut dihargai, tetapi juga karena tinggalan itu tidak dapat diproduksi ulang karena hanya sekali dibuat pada masa lalu, dan juga karena jumlah satuannya dan informasinya yang diperoleh biasanya terbatas, serta kondisinya pada umumnya rapuh. Apalagi jika tinggalan penting itu unik, langka, dan asli.

Perlindungan diperlukan untuk memperpanjang usia agar nilai cagar budaya dapat diteruskan kepada generasi mendatang. Dengan melestarikan benda cagar budaya kita menghargai pemikiran, nilai budaya dan hasil karya nenek moyang kita untuk diwariskan kepada generasi mendatang sebagai warisan budaya.

Tinggalan budaya masa lalu dapat merupakan sumber daya bagi berbagai kepentingan masyarakat masa kini. Benda cagar budaya dapat dimanfaatkan untuk mengenali jati diri kita sebagai bangsa, dan menggunakannya sebagai media utama untuk memupuk karakter bangsa dan kebanggaan nasional, serta persatuan dan kesatuan bangsa. Benda cagar budaya juga merupakan bahan kajian untuk memahami perkembangan ilmu pengetahuan, sejarah dan kebudayaan, serta menjelaskan hasil pemahaman itu kepada masyarakat melalui dunia pendidikan. Selain itu benda cagar budaya dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan pendapatan negara dan masyarakat antara lain melalui kepariwisataan. Kepentingan ideologis, akademis, dan ekonomis itulah yang terutama melandasi pikiran perlunya kita melestarikan benda cagar budaya.



Dasar Penilaian Tinggan Budaya Menjadi Cagar Budaya



Dasar Penilaian Tinggan Budaya Menjadi Cagar Budaya

Pelestarian Benda Cagar Budaya

- Perlindungan
- Pengembangan
- Pemanfaatan

2. Pengelolaan Cagar Budaya

a. Pelestarian Berkelanjutan

Konsep pelestarian berkelanjutan dikembangkan berdasarkan konsep pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*), yang dicetuskan pada pertemuan tingkat tinggi dunia di Rio de Janeiro 1992 dan ditegaskan lagi dalam KTT di Johannesburg tahun 2002.

Pelestarian berkelanjutan yang mencakup keberlanjutan cagar budaya dan lingkungannya (alam maupun sosial-budaya), tidak terlepas dari keterkaitannya dengan pelaku (pemerintah, swasta/industri, masyarakat), penyelenggaraan (perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan) serta kelembagaan (organisasi dan kebijakan).

Cagar budaya pada dasarnya akan diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya dalam masyarakat setempat. Sebagai milik dari masyarakat atau masuk dalam sistem budaya masyarakat, pelestarian cagar budaya seyogianya dikelola dan dianggap sebagai milik masyarakat. Untuk itu bentuk-bentuk pelestarian cagar budaya diarahkan pada pengelolaan oleh masyarakat sebagai bagian dari lingkungan cagar budaya masa kini, serta memberi peluang-peluang kepada generasi di masa depan untuk memanfaatkan dan mengembangkannya

Dari sudut pandang pengelolaan sumber daya budaya, benda, situs, dan kawasan cagar budaya merupakan suatu sumber daya umum (*common resources*), yang kepemilikannya akan terbagi ke dalam tiga bentuk yaitu: (1) pemerintah (*state property*) yang dalam perwujudannya bisa berupa taman purbakala nasional (*archaeological park*), yakni komunitas setempat tidak dapat mewujudkan akses mereka di dalamnya, meskipun daerah tersebut adalah bagian dari wilayah komunitas lokal yang bersangkutan; (2) perorangan (*private property*) yang dalam perwujudannya bisa berupa Pengelolaan, dan (3) komunitas (*common property*) berupa hak ulayat, dsb. Ketiga kepemilikan tersebut dapat saling bertentangan satu sama lain, dan dapat melahirkan konflik kepentingan.

b. Pemberdayaan Masyarakat

Konsep pemberdayaan masyarakat dalam pelestarian cagar budaya adalah menempatkan masyarakat faktor utama, sebagai pemilik kepentingan (*stakeholder*) yang berpartisipasi secara langsung dalam pengambilan keputusan, bukan tak langsung melalui para wakil yang dipilih. Pelestarian cagar budaya berbasis masyarakat adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui upaya perlindungan, pemanfaatan, dan pengembangannya dalam bentuk pemberdayaan masyarakat antara lain dapat dilakukan melalui pemilikan sendiri sarana dan prasarana oleh masyarakat setempat, kemitraan dengan pihak swasta.

Selain itu, keberhasilan pelestarian berkelanjutan sangat ditentukan tingkat pendidikan dan pengetahuan masyarakat. Oleh karenanya, peningkatan pengetahuan dan pemahaman masyarakat lokal menjadi sasaran dan tujuan yang sangat utama, dengan memberikan kemudahan informasi dan pelatihan mengenai perlindungan, pemanfaatan, dan pengembangan cagar budaya

secara tepat. Dengan demikian masyarakat dapat memahami kebijakan, standar dan norma, serta mampu melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan serta penerapan tentang dampak lingkungan dan sebagainya. Untuk mendukung proses pemberdayaan tersebut, kepastian hukum perlu diberlakukan di masyarakat.

2. Pelestarian Berwawasan Lingkungan

Lingkungan adalah mencakup sumber daya alam dan budaya yang secara kodrati sudah tercipta dengan segala keterkaitannya sebagai ekosistem.

Proses berjalannya keberlanjutan pelestarian cagar budaya tidak lepas dari keberadaan masyarakat yang berada di dalam sekitarnya sehingga. Hal itu sangat berpengaruh kepada keberlanjutan pelestarian itu sendiri. Artinya perubahan alam dan masyarakat yang berada di lingkungan cagar budaya tertentu menjadi sangat berpengaruh terhadap kondisi kelestarian cagar budaya. Lingkungan dalam hal ini meliputi:

- a) lingkungan fisik, yaitu benda-benda, makhluk, dan unsur-unsur alam;
- b) lingkungan sosial, yaitu perilaku manusia, interaksi antarindividu, kegiatan-kegiatan berbagai individu bersama-sama; dan
- c) lingkungan budaya, yaitu pandangan-pandangan, pengetahuan, norma-norma serta aturan-aturan yang berlaku dalam suatu masyarakat.

BAB IV

PERUBAHAN PARADIGMA PELESTARIAN CAGAR BUDAYA

Di awal menjabat sebagai Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Dr. Daoed Joesoef mengatakan *“Kebudayaan sebaiknya tidak dibiarkan berjalan, tumbuh dan berkembang tanpa perhatian dan bimbingan, lebih-lebih bila ia diharapkan untuk berperan di dalam pertumbuhan manusia individual dan perkembangan masyarakat di mana manusia tersebut berdiam”* (Daoed Joesoef, 1978). Bertolak dari pendapat itu, pertanyaannya, siapa yang harus memberikan *‘perhatian dan bimbingan’* itu? Paling tidak ada empat elemen yang terlibat secara intens dalam pengurusan kebudayaan, yaitu: *pertama* komunitas masyarakat pemilik kebudayaan; *kedua*, lembaga kebudayaan di masyarakat; *ketiga*, pemerintah; dan *keempat* kelompok dunia usaha.

Setelah 61 tahun bangsa Indonesia merdeka, masalah pengurusan kebudayaan oleh ke empat elemen tersebut belum ditemukan format yang tepat. Belum ditemukan kerja sama dan koordinasi yang mulus. Masih ada tarik-menarik kepentingan yang jika tidak segera dituntaskan akan mengganggu proses memajukan kebudayaan bangsa seperti diamanatkan oleh pasal 32 UUD 1945. Untuk melestarikan kekayaan budaya diperlukan pengelolaan yang baik dan terarah. Keterlibatan banyak orang dan lembaga dengan tujuan yang multi-dimensi harus ada koordinasi dan berorientasi jangka panjang. Meskipun banyak hal yang memerlukan penyelesaian jangka pendek, tujuan jangka pendek itu hendaknya tidak mempengaruhi atau mengubah tujuan jangka panjang. Intinya, pembangunan kebudayaan sebagai acuan dalam menata kehidupan harus berlangsung berkelanjutan antargenerasi. Melalui proses

pendidikan sebagai proses pembudayaan, kebudayaan harus dapat ditransfer dan ditransformasikan dari satu generasi ke generasi berikutnya.

Dalam perjalanan 15 tahun setelah diberlakukannya UU No. 5 tahun 1992, untuk melindungi keanekaagaman benda warisan budaya bangsa dihadapkan pada berbagai masalah dan tantangan. Perkembangan di berbagai bidang ilmu pengetahuan, teknologi, politik, dan kerangka pikir (*mindset*) seperti yang dikemukakan dalam pendahuluan amat berpengaruh terhadap kesungguhan dalam melestarikan kebudayaan bangsa. Meskipun benda cagar budaya lebih diposisikan sebagai unsur budaya yang cenderung memiliki sifat statis, kenyataan menunjukkan bahwa benda cagar budaya sangat terpengaruh oleh perubahan dunia yang tak pernah berhenti. Dinamika lingkungan eksternal dan internal mempunyai pengaruh terhadap pengelolaan benda cagar budaya. Untuk itu perlu secara terus menerus dipantau dalam rangka penyesuaian strategi pelestariannya.

Pertama, dalam konteks pelestarian telah terjadi pergeseran dari pelestarian yang lebih menekankan pada sisi keaslian (statis) ke arah pelestarian yang lebih mengutamakan keberlanjutan hidup benda yang dilestarikan (dinamis). *Kedua*, dalam konteks kemasyarakatan, yaitu bagaimana masyarakat luas diposisikan dalam pembangunan kebudayaan. *Ketiga*, dalam konteks pelestarian secara parsial ke arah pelestarian yang berorientasi kawasan. *Keempat*, dalam konteks penataan sistem pemerintahan yang sentralistik ke desentralistik. *Kelima*, dalam konteks arkeologi bawah air yang berkembang cukup pesat menuntut penanganan secara optimal. *Keenam*, kebudayaan yang dituntut untuk dapat memberikan manfaat ekonomis bagi negara dan masyarakat, serta memberikan manfaat dalam membangun jati diri bangsa, kebanggaan nasional, serta memperkuat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

A. Paradigma Pelestarian Dinamis

Kata pelestarian selalu melekat pada kebudayaan, termasuk ketika orang membicarakan benda warisan budaya. Sering digunakannya kata itu bertolak dari pasal 32 UUD 1945 yang mengamanatkan tentang perlunya “*memajukan kebudayaan bangsa*.” Amanat untuk memajukan kebudayaan itu menimbulkan tarik menarik antara dua kepentingan. Pihak *pertama* adalah mengutamakan upaya pelestarian atau pemeliharaan (*preservation*) yang ingin mempertahankan kebudayaan sebagaimana keadaan semula, tidak berubah atau kekal (KBBI:1988). Dalam melakukan pelestarian kelompok ini cenderung menolak adanya perubahan karena dikhawatirkan akan merusak keaslian. Konsep pelestarian dalam bentuk preservasi dan konservasi seperti itu hanya mementingkan tujuan mempertahankan sebagaimana keadaan semula. Penempatan benda-benda atau monumen sebagai artefak, tidak boleh berubah agar tetap kekal, digolongkan sebagai pelestarian dalam arti statis.

Harus diakui, selama ini kebijakan pelestarian yang ditempuh terkesan lebih diarahkan pada upaya untuk ‘tidak mengubah’ atau ‘mengembalikan ke keadaan semula’ suatu warisan budaya. Di kalangan masyarakat, kebijakan seperti itu dirasakan terlalu kaku, dan kurang dapat mawadahi kepentingan yang lain meskipun kepentingan itu juga dalam rangka pelestarian. Memang amat disadari bahwa benda warisan budaya memiliki banyak kelemahan. Pada umumnya benda itu dalam kondisi “rentan”, mudah rusak, karena usia dan pengaruh alam, sehingga benda warisan budaya tergolong sumber daya budaya yang tak-terbaharui (*non-renewable*), di samping terbatas (*finite*), dan khas (*contextual*). Karena itu, segala upaya untuk mempertahankan nilainya harus selalu diusahakan.

Pihak *kedua* adalah yang lebih mengutamakan pengembangan (*progression/development*). Dalam melakukan pengembangan pihak ini cenderung ingin mengganti bagian-bagian benda budaya yang lama dengan yang baru dengan melakukan berbagai penyempurnaan, perubahan dan penyesuaian. Kerangka pikir seperti itu mulai muncul karena bertolak dari hakikat kebudayaan sebagai perwujudan karya manusia dalam menanggapi lingkungannya. Dengan demikian, kebudayaan senantiasa mengalami perkembangan dan perubahan. Konsep pelestarian semacam ini lebih mengutamakan tujuan untuk mempertahankan kelangsungan keberadaannya, dan sering disebut sebagai pelestarian dalam arti dinamis.

Sebagai tanggapan atas terjadinya tarik-menarik dua pandangan yang berbeda arah itu, telah berkembang konsep “pelestarian yang berwawasan pengembangan dan pengembangan yang berwawasan pelestarian.” Di samping itu juga ada pandangan yang menyatakan bahwa di dalam kata “pelestarian” bila dikaitkan dengan benda warisan budaya mengandung makna sebagai suatu upaya pengembangan. Pelestarian justru harus dilihat sebagai upaya untuk mengaktualkan kembali warisan budaya dalam konteks sistem yang ada sekarang. Tentu saja, pelestarian harus dapat mengakomodasi kemungkinan perubahan, karena pelestarian harus diartikan sebagai upaya untuk memberikan makna baru bagi warisan budaya itu sendiri (Tanudirjo, 1996). Walaupun kita tidak dapat menghidupkan kembali masa lampau, pengetahuan tentang warisan budaya menjadi sangat penting untuk membangun identitas kita sebagai sebuah bangsa.

Pelestarian juga diartikan sebagai upaya mempertahankan agar suatu sumber daya budaya tetap berada pada konteks sistem agar dapat berfungsi aktif atau

dimanfaatkan oleh masyarakat, antara lain melalui proses reklamasi maupun daur ulang. Proses reklamasi dan daur ulang sudah tentu mengandung makna perubahan, yaitu mengubah sumber daya budaya yang sudah tidak lagi bermakna agar dapat kembali mempunyai makna atau arti penting bagi sistem budaya yang masih berlangsung. Upaya pelestarian pada dasarnya adalah untuk mempertahankan sumber daya dalam konteks sistem dengan memberikan makna baru bagi sumber daya budaya itu sendiri. Jika tidak dilakukan upaya pemaknaan baru, maka hakikat pelestarian itu sendiri akan sulit atau bahkan tidak akan tercapai.

Karena pelestarian adalah upaya memberi makna baru dan dalam masyarakat yang pluralistik pemberian makna itu dapat beragam, pelestarian warisan budaya harus dapat dibicarakan bersama, dinegosiasikan dan perlu disepakati bersama pula melalui suatu dialog yang terbuka dan seimbang. Perbedaan pemberian makna suatu warisan budaya harus sedapatnya dihargai dan diwadahi (Tanudirjo, 2002;1996).

Di dalam upaya pelestarian dinamis dimungkinkan terjadinya penyempurnaan, perubahan, penambahan, penggantian, tetapi dengan syarat tidak mengorbankan nilai keasliannya. Pelestarian tersebut tidak hanya menitikberatkan pada fisik saja, tetapi juga pada lingkungan: flora, fauna, dan kegiatan masyarakatnya. Bahkan kaidah-kaidah disain seni seperti karakter seni rupa tradisional ataupun kemampuan seni yang tidak terlihat seperti seni ukir, membangun rumah tradisional merupakan komponen yang perlu dipertimbangkan. Pelestarian dinamis berkembang ke arah pelestarian kelompok bangunan, kawasan, desa bahkan kota. Pelestarian benda cagar budaya kini terkait erat dengan dinamika kehidupan yang terus berkembang. Konsep utama pelestarian adalah di satu

sisi mempertahankan dan di sisi lain mengembangkan bahkan mengubah atau menambah komponennya.

Pandangan yang sama juga diberikan oleh Laretna Adhisakti. Dia berpendapat bahwa pertumbuhan era baru ini perlu didukung kepekaan untuk memutuskan benang merah mana budaya yang perlu dipertahankan, dikembangkan, atau bahkan diubah, sehingga ruang kehidupan tetap tumbuh dinamik seiring dengan pusaka budaya lama yang bernilai tetap terjaga (Adhisakti, 2003). Hal ini mempertegas bahwa dalam pengertian pelestarian benda cagar budaya di dalamnya terkandung pengertian tentang pengembangan.

Bertolak dari pengertian di atas, di dalam kata “pelestarian dinamis” mengandung tiga upaya, yaitu upaya melakukan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan. Perlindungan adalah upaya pencegahan dan penanggulangan segala gejala atau akibat yang disebabkan oleh perbuatan manusia atau proses alami, yang dapat menimbulkan kerusakan, kerugian, dan kemusnahan bagi nilai manfaat benda cagar budaya. Pengembangan adalah upaya perluasan dan pendalaman benda cagar budaya, serta peningkatan mutu dengan memanfaatkan berbagai sumber dan potensi. Pemanfaatan adalah upaya penggunaan benda cagar budaya untuk kepentingan pendidikan, agama, ekonomi, pariwisata, ilmu pengetahuan, kesejahteraan masyarakat, dan lain-lain.

Seperti dikatakan arkeolog Daud Tanudirjo, tidak semua masa lalu dan warisan budaya selalu harus dimaknai sama oleh setiap orang. Dalam kehidupan sebuah bangsa yang pluralis dalam era global seperti sekarang ini justru berkembang tuntutan agar setiap orang atau pihak lain boleh memaknai warisan budaya menurut apa yang digagasnya (Tanudirjo, 1996). Ada yang menilai pentingnya

suatu warisan budaya dari segi ilmu pengetahuan (untuk pengajian dan pengujian akademik), etnik (jati diri dan latar kehidupan suatu bangsa tertentu), estetik (bukti hasil seni yang adiluhung), sementara ada pula yang melihat dari sisi kepentingan publik atau kepentingan masyarakat secara umum, termasuk untuk kepentingan pendidikan masyarakat, daya tarik wisata, serta keuntungan ekonomis (Schiffer dan Gumerman, 1977). Perbedaan kepentingan itu jelas berpotensi untuk menjadi sumber pertentangan atau konflik dan melestarikan benda warisan budaya.

Dalam konteks mempertahankan keberadaan benda cagar budaya, kerangka pikir pelestarian dinamis menjadi acuan. Untuk itu, diperlukan pengaturan penerapan agar terjadi keseimbangan antara pelestarian statis dengan pelestarian dinamis, sehingga penerapan tiga upaya di atas dapat tidak saling berebut posisi sehingga merugikan keberadaan dan kelangsungan benda cagar budaya itu sendiri.

B. Paradigma Pengelolaan BCB Berbasis Masyarakat

1. Peran Pemerintah Sebagai Fasilitator

Masalah pengelolaan kebudayaan termasuk benda cagar budaya akhir-akhir ini dipertanyakan orang. Muncul pandangan baru, masalah pengurusan kebudayaan sebaiknya diserahkan kepada masyarakat dan pemerintah tidak perlu ikut campur. Keterlibatan pemerintah dalam melindungi kebudayaan dipandang sebagai sebuah konsep yang diterapkan oleh penjajah Belanda. Atas restu pemerintah Hindia-Belanda berdiri *Bataviaasch Genootschap van*

Kunsten en Wetenschappen (1778) Landsarchief (1892), Bataviaasch Kunstkring (1902), Oudheidkundige Dients (1913), Volklectuur (1918), Java-Instituut (1919) dan beberapa museum. Memasuki masa kemerdekaan tahun 1945, pemerintah Indonesia melanjutkan keberadaan lembaga-lembaga itu dan beberapa di antara lembaga-lembaga itu ada yang masih tetap aktif melaksanakan kegiatannya hingga sekarang. Di samping itu pemerintah juga membentuk lembaga-lembaga baru.

Memasuki masa reformasi, konsep seperti di atas dikoreksi dan muncul paradigma baru dalam melestarikan kebudayaan di Indonesia. Pengurusan kebudayaan termasuk benda cagar budaya tidak mungkin kalau hanya menjadi beban dan tanggung jawab pemerintah saja. Peran dominan dari pemerintah sebagai atasan bergeser ke arah aparat pemerintah sebagai abdi masyarakat dengan mengutamakan pemberian pelayanan yang sebaik-baiknya. Peran pemerintah adalah sebagai fasilitator, dinamisator, dan motivator semua potensi yang ada di masyarakat. Jika peranan negara dalam pengelolaan warisan budaya tetap dominan dan benda cagar budaya menjadi bagian dari birokrasi pemerintah, hak dan peran partisipatif masyarakat luas yang memiliki potensi yang amat besar dalam melestarikan benda cagar budaya tidak dapat dimanfaatkan secara optimal. Kini, kesadaran masyarakat tentang keberadaan benda warisan budaya masa lalu makin kuat. Oleh karena itu, pengelolaan benda warisan budaya haruslah sepengetahuan masyarakat luas (McGimsey dan Davis, 1977; Cleere, 1990; Schaafsma, 1990; Little, 2002). Mengapa demikian, karena setiap masyarakat pada hakikatnya selalu mempunyai konsep-konsep dalam melestarikan aset budayanya masing-masing (*ethnoconservation*). Pengelola warisan budaya harus peka baik

terhadap keragaman minat dan kepentingan akan masa lampau, masa kini, maupun dampaknya terhadap kualitas sumber daya arkeologi yang tersedia (hodder,1999).

Oleh karena itu, anggapan bahwa pemerintah sebagai penanggung jawab utama yang menentukan nasib sumber daya budaya tanpa melibatkan unsur masyarakat harus dihilangkan. Dalam melakukan pengelolaan benda warisan budaya pemerintah tidak lagi bertindak sebagai pengendali (*controller*) atau penguasa-penentu (*authority*), tetapi harus dapat menempatkan diri sebagai *steward* (penjaga-pengelola). Pengelola benda warisan budaya harus menyadari bahwa yang dijaga dan dikelola bukanlah milik perorangan atau lembaga tertentu, melainkan milik masyarakat. Masyarakat juga dapat dilibatkan dalam proses nominasi sumber daya budaya yang berada di wilayah publik (*public domain*) menjadi benda cagar budaya (Tanudirjo, 2003).

Perubahan sikap dari abdi negara menjadi abdi masyarakat ini akan menjadi lebih jelas dengan satu contoh kasus dalam pengelolaan sumber daya budaya, khususnya dalam kaitannya dengan kecenderungan pemanfaatan sumber daya budaya untuk berbagai kepentingan dalam konteks globalisasi. Menjadikan warisan budaya sebagai daya tarik wisata berarti memberi tekanan pada pemanfaatannya secara global (*global use*), yang bisa menyebabkan benda cagar budaya itu terisolir dari kehidupan masyarakatnya

Masalah hubungan antara pemerintah dan masyarakat sebagai pemilik kebudayaan telah diperdebatkan dalam Kongres Kebudayaan 1951. Mohammad Yamin selaku salah satu pemakalah menampilkan pandangannya dengan membandingkan masalah pengurusan kebudayaan di beberapa negara. Menurut Yamin ada 3 model. Pertama, adalah model pengurusan

kebudayaan yang diterapkan di negara-negara demokrasi totaliter (komunis) seperti yang berlaku di Rusia. Urusan pemeliharaan kebudayaan dan ilmu pengetahuan dominan ditangani oleh pemerintah. Hasilnya seperti dapat disaksikan, kebudayaan Rusia mengagumkan banyak bangsa. Model kedua adalah yang diterapkan di negara-negara nasional-demokratis (liberal) seperti di Eropa Barat, Amerika Serikat, urusan pemeliharaan kebudayaan dan ilmu pengetahuan dipecah menjadi dua, yaitu oleh pemerintah dan sebagian besar ditangani oleh lembaga di masyarakat. Hasilnya, semua bangsa juga mengakui sebagai karya budaya yang mengagumkan.

Model ketiga adalah pengurusan kebudayaan yang dilaksanakan oleh 3 bentuk lembaga, yaitu: (1) oleh lembaga pemerintah; (2) oleh lembaga di masyarakat; dan (3) oleh lembaga campuran antara masyarakat dan pemerintah atau semi pemerintah. Setelah memperhatikan model 1 dan 2, serta kondisi bangsa Indonesia yang pluralis menurut Yamin pemeliharaan kebudayaan dan ilmu pengetahuan dalam negara RI dilaksanakan oleh ketiga lembaga itu dengan mengadakan kerja sama yang sebaik-baiknya (Majalah Indonesia 1950: 414-415).

Bertolak dari pendapat Yamin maka ketiga bentuk lembaga itu pada hakikatnya harus ada. Oleh karena itu, tidak tepat jika ada lembaga yang diusulkan untuk dihapuskan. Lembaga kebudayaan di pemerintahan diperlukan karena merupakan amanat konstitusi di samping kondisi bangsa yang pluralis. Demikian pula halnya dengan lembaga kebudayaan di masyarakat. Lembaga ini diperlukan karena menjadi wadah aktivitas komunitas pemilik kebudayaan. Kebudayaan berada, tumbuh, dan berkembang di masyarakat. Lembaga kebudayaan di masyarakat amat dekat

jaraknya dengan objek yang diurus sehingga dapat menjadi benteng terdepan dalam memajukan kebudayaan bangsa. Lembaga itu menjadi kantong-kantong yang potensial dan menjadi sumber kekuatan dalam memajukan kebudayaan bangsa. Sementara itu, lembaga semi pemerintah juga perlu dipertahankan keberadaannya karena tidak semua lembaga kebudayaan memiliki kemampuan untuk mandiri. Kepada lembaga jenis ini perlu diberikan bantuan oleh pemerintah dengan catatan tidak ada ikatan apapun kecuali untuk kepentingan kebudayaan.

Dalam konteks mempertahankan keberadaan benda cagar budaya, paradigma pelestarian dinamis menuntut dikembangkannya pengelolaan BCB yang berbasis masyarakat dalam arti pelestarian itu juga memberikan manfaat bagi kehidupan masyarakat sekitar.

2. Konsep Kemitraan

Sebagaimana diuraikan di atas, peran dominan dari pemerintah sebagai atasan bergeser ke arah aparat pemerintah sebagai abdi masyarakat dengan mengutamakan pemberian pelayanan yang sebaik-baiknya. Peran pemerintah adalah sebagai fasilitator, dinamisator, dan motivator semua potensi yang ada di masyarakat. Akhir-akhir ini, baik di kalangan birokrat, tokoh masyarakat hingga rakyat biasa berkembang pemakaian istilah 'kemitraan' sebagai perwujudan pengaturan hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ketika menutup Kongres Dewan Kesenian di Papua Barat, 25-8-2005 yang lalu, mengatakan *"Perlu dibangun kemitraan antara pemerintah dengan organisasi kesenian yang berkembang di masyarakat"*. Mengapa pemerintah gencar menyosialisasikan konsep ini? Menurut Presiden, dalam

penanganan suatu masalah tidak mungkin pemerintah bekerja sendiri dan berjalan sendiri, tanpa menjalin kebersamaan dengan berbagai elemen yang ada di masyarakat.

Kata 'kemitraan' itu sendiri mengandung makna "jalinan kerja sama sebagai kawan kerja, atau rekan kerja, atau pasangan kerja" (KBBI, 1988: 588). Dalam membangun jalinan antara pemerintah dan masyarakat dalam bentuk kemitraan itu perlu dituangkan dalam pembagian kewenangan yang jelas dan direalisasikan secara konsisten dan konsekuen agar semua elemen lembaga dapat berfungsi optimal. Pemerintah sebagai pemegang amanat UUD 1945 perlu segera dapat menciptakan kondisi agar kedua lembaga itu selalu berada dalam atmosfer kemitraan sebagai kawan kerja, rekan kerja, atau pasangan kerja.

Ada beberapa elemen dalam masyarakat yang terlibat dalam kegiatan kebudayaan termasuk benda warisan budaya. *Pertama*, adalah kelompok masyarakat yang memiliki komitmen dalam memajukan kebudayaan bangsa. Kelompok Masyarakat Lokal (*Hosting Communities*) ini adalah masyarakat yang memiliki asal usul kelokalan otentik yang ada di sebuah wilayah yang terdapat warisan budaya. Masyarakat lokal pada umumnya terdiri atas komunitas-komunitas yang berkepentingan melestarikan warisan budaya, menjaga identitas, mempertahankan otentisitas, sistem nilai serta kesejahteraan mereka. Komunitas-komunitas yang dapat dimasukkan dalam kategori ini adalah masyarakat adat atau pendukung kebudayaan yang masih berlangsung, komunitas agama, komunitas pengrajin, komunitas seniman tradisional, dll.

Kedua, adalah individu yang memiliki perhatian (komitmen) yang tinggi terhadap sesuatu (*stakeholder*) dalam hal ini dalam memajukan kebudayaan bangsa

termasuk benda warisan budaya. Untuk dapat mengaktualisasikan komitmennya itu mereka dapat memilih berbagai macam bentuk, dapat secara individual maupun kelompok dalam suatu wadah organisasi atau lembaga. Keberadaan lembaga-lembaga itu diatur sesuai dengan Undang-Undang RI No. 8 tahun 1985, yang memiliki ciri-ciri antara lain:

- a. merupakan lembaga legal dan berbadan hukum;
- b. mempunyai landasan, visi dan misi, tujuan, pengurus dan program kerja sesuai dengan Anggaran Dasar dan Rumah Tangga;
- c. mempunyai program dan kegiatan secara rutin.

Di lingkungan arkeologi terdapat banyak organisasi pelestari (*Conservation Agencies*) dalam bentuk yayasan atau lembaga swadaya masyarakat (*Non Government Organization*) yang menempatkan pelestarian kebudayaan dan lingkungan dalam kerangka berkelanjutan sebagai konsentrasi kerja mereka. Organisasi tersebut ada yang bersifat kedaerahan (lokal), nasional, regional, dan internasional.

Pada tingkat lokal pada umumnya dibentuk oleh komunitas-komunitas yang berkepentingan melestarikan benda warisan budaya yang dimilikinya, seperti *Jogja Heritage Society*, Pusat Pelestarian Pusaka, Sahabat Pakuningratan, JUTAP-UGM. Lembaga pada tingkat nasional adalah sekelompok orang yang memiliki komitmen terhadap kelestarian benda warisan budaya bangsa yang bertebaran di seluruh wilayah Indonesia, seperti: Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), Badan Pelestari Pusaka Indonesia (BPPI), Badan Penelitian dan Pengkajian benda cagar budaya, situs, dan kawasan. Sementara itu, lembaga

tingkat regional terbentuk atas kesepakatan negara-negara yang tergabung dalam organisasi Asia maupun Asean. Adapun lembaga tingkat internasional yang mempunyai anggota dari berbagai benua seperti *International Council on Monument and Sites* (ICOMOS), ICCROM, ICOM.

Ketiga, adalah lembaga yang bernaung dalam organisasi pemerintah sebagai Badan Pembuat dan Pelaksana Kebijakan dan Regulasi (*Governing Bodies*). Lembaga kelompok ini terdiri atas badan-badan yang memiliki kewenangan untuk membuat dan menegakkan berbagai kebijakan serta peraturan yang berkaitan dengan pelaksanaan. Lembaga pada kelompok ini juga memiliki tingkatan-tingkatan: daerah (lokal), nasional, regional, dan internasional. Di lingkungan pemerintah baik di tingkat daerah (provinsi, kabupaten, kotamadya, dan Kecamatan) maupun di tingkat nasional (pusat) terdapat lembaga yang secara khusus mengurus benda warisan budaya bangsa.

Sementara di tingkat regional, juga dibentuk lembaga-lembaga yang secara khusus mengurus pelestarian benda warisan budaya, seperti ACCU, Asean COCI, SPAFA. Adapun pada tingkat internasional badan-badan yang termasuk dalam kategori ini adalah, *World Heritage Centre*, PBB, UNESCO, UNICEF, dan ASEAN COCI, dsb.

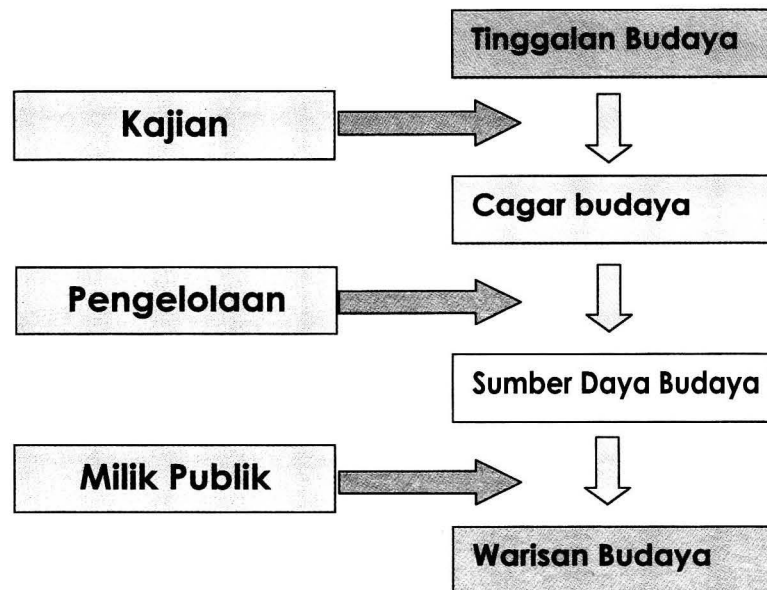
Keempat adalah lembaga atau organisasi yang disebut sebagai Lembaga Donor (*Funding Agencies*). Lembaga ini merupakan badan-badan filantropis yang memberikan bantuan dana dan/atau fasilitas berupa *grant* (hibah) kepada berbagai pihak yang melakukan upaya-upaya pelestarian, pemanfaatan, dan pengembangan benda warisan budaya. Keterlibatan badan-badan ini pada umumnya tidak sampai pada tingkat operasional di lapangan, walaupun sebagian dari mereka ada yang terlibat langsung dengan pelaksanaan di lapangan.

Beberapa badan yang termasuk dalam kategori ini, karena keterlibatannya di lapangan, juga berstatus sebagai *Conservation Agencies*. Beberapa organisasi yang murni beroperasi sebagai badan pendana yang dapat disebutkan adalah Rockefeller Foundation, Ford Foundation, Japan Foundation, Asia Foundation, dll.

Selain badan-badan tersebut, dunia usaha (berbagai perusahaan) yang memiliki komitmen dalam melestarikan benda warisan budaya bangsa tergolong pada lembaga ini. Kelompok dunia usaha merupakan mitra dalam memberikan bantuan finansial dalam melestarikan benda warisan budaya bangsa.

Dalam konteks pelestarian warisan budaya bangsa, kerangka pikir (paradigma) kemitraan sebagai alternatif penataan mekanisme hubungan antara pemerintah dan masyarakat itu perlu diatur dalam sebuah undang-undang sehingga batas-batas kewenangannya menjadi jelas. Selain itu juga perlu diatur mekanisme kemitraannya, karena keempat elemen itu tidak mungkin berjalan secara sendiri-sendiri. Dalam hal ini lembaga di pemerintahan sebagai pemegang amanat Pasal 32 UUD 1945 perlu menempatkan paradigma baru ini sebagai bagian penting dalam melestarikan benda warisan budaya bangsa.

Perubahan status dan fungsi



C. Paradigma Orientasi Kawasan

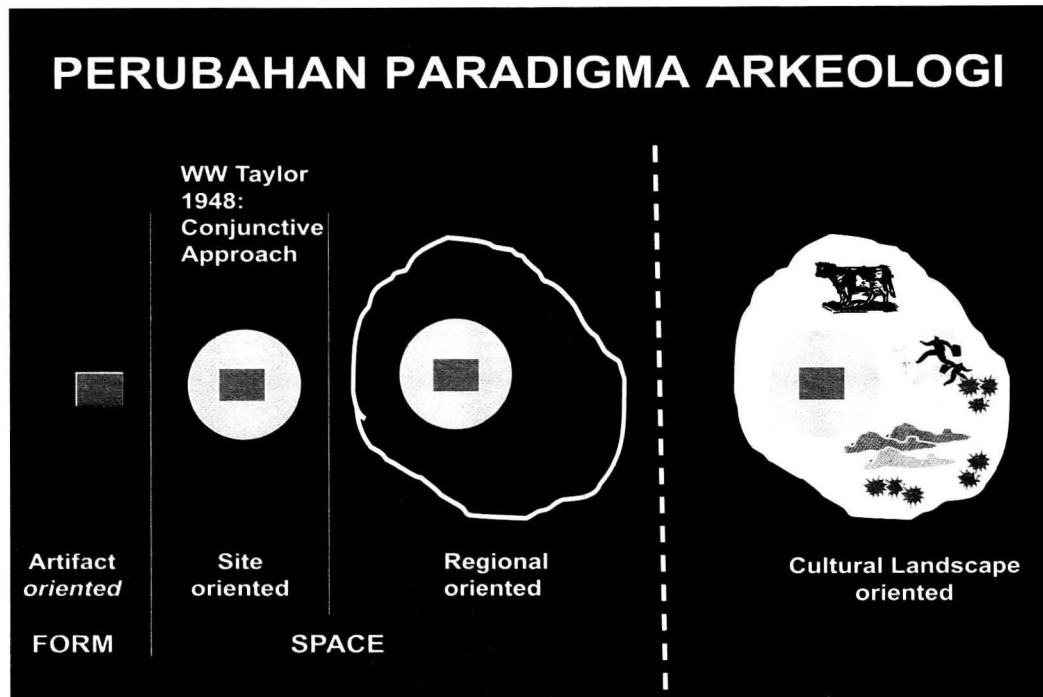
Pandangan yang lazim berkembang dalam melakukan pelestarian benda warisan budaya bangsa, cenderung lebih mengutamakan tujuan mempertahankan bagian utama dari benda-benda atau monumen sebagai sebuah artefak. Belakangan muncul pandangan bahwa dalam melestarikan benda warisan budaya tidak lengkap jika hanya mengutamakan artefaknya saja, tanpa mengindahkan faktor lingkungan yang mendukung keberadaan artefak itu. Di samping itu, keberadaan artefak juga tidak dapat hanya dilihat sebagai satuan saja tanpa mengindahkan keberadaan artefak yang lain yang masih dalam jangkauan satu kawasan. Muncullah istilah *Kawasan Bersejarah*, yakni setiap wilayah yang memiliki situs bersejarah, landmark (*landmark*), bangunan-bangunan, struktur (bukan bangunan *shelter*), dan objek-objek lain yang dilestarikan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Kawasan bersejarah tidak harus sebuah wilayah tunggal

yang tertutup (*enclosed area*) tetapi juga dapat merupakan beberapa wilayah yang bersinggungan satu sama lain yang membentuk sebuah kawasan.

Pengakuan kawasan budaya sebagai paradigma baru juga dikembangkan oleh UNESCO adalah apa yang disebut dengan Cultural Landscapes. Yang dimaksud dengan **cultural landscape** oleh UNESCO adalah *“the combined works of nature and of man and are illustrative of the evolution of human society and settlement over time, under the influence of the physical constraints and/or opportunities presented by their natural environment and of successive social, economic and cultural forces, both external and internal”*. (UNESCO/ICOMOS Expert Group, World Heritage Convention Operation Guidelines, February 1995).

Di bagian lain **cultural landscape** diartikan: *“a geographic area, including both cultural and natural resources and the wildlife or domestic animals therein, associated with a historic event, activity, or person or exhibiting other cultural or aesthetic values. The NPS acknowledges four general types of cultural landscapes. These are not mutually exclusive and include historic sites, historic designed landscapes, historic vernacular landscapes and ethnographic landscapes.”*

Dengan adanya perubahan pandangan itu, pengertian benda warisan budaya ikut mengalami perkembangan. Seperti tampak dalam gambar di bawah ini, benda warisan budaya tidak hanya terbatas pada artefak saja tetapi juga berarti situs dan lingkungannya, kawasan dan yang terdiri atas artefak dan situs.



Di samping itu, berkembang beberapa istilah baru yang mencerminkan perkembangan konsep dan pandangan tentang benda warisan budaya sebagai yang tidak hanya bersifat parsial tetapi suatu kawasan. Muncul istilah istilah **Historic Sites** yang berarti: *"are landscapes significant for associations with a historic event, activity, or person. A local example would be the Selma Plantation, Aldie Mill and the land associated with the Battle of Balls Bluff."* Muncul pula istilah **Historic Designed Landscapes** yang berarti: *"are landscapes intentionally designed or laid out, either by a professional (landscape architect, master gardener or architect) or an amateur following concepts of recognized design traditions. An example would be the formal gardens at Oatlands Plantation or Morven Park."* Sementara itu, istilah **Historic Vernacular Landscapes** diartikan sebagai: *"are ones that evolved through use by the people whose activities or occupancy shaped that landscape. These landscapes can be a single property such as a farm or a collection of properties. The majority of Loudoun County may be characterized*

as a historic vernacular landscape.” Ada lagi yang memopulerkan istilah ***Ethnographic Landscapes*** yang berarti: *“contain a variety of natural and cultural elements that may be defined as heritage resources. Examples are typically associated with Native American religious sites.*

Seiring dengan perkembangan istilah seperti tersebut di atas, UNESCO maupun organisasi benda warisan budaya mengeluarkan beberapa konvensi yang mengarah pada pelestarian yang bersifat kawasan. Beberapa konvensi, piagam (*charter*), deklarasi dan rekomendasi itu antara lain adalah:

1. International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites, yang dikenal dengan Venice Charter ditetapkan tahun 1964.
2. Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, UNESCO ditetapkan tahun 1972.
3. The Burra Charter (The Australia ICOMOS charter for the conservation of places of cultural significance), ditetapkan tahun 1979 dan mengalami revisi pada tahun 1981, 1988 dan 1999.
4. ICOMOS Charter for the Protection and Management of the Archaeology Heritage, ditetapkan tahun 1990.
5. Asean Declaration on Cultural Heritage yang ditandatangani oleh para Menteri Luar Negeri Asean pada tanggal 25 Juli 2000.

Konvensi (*convention*), piagam (*charter*), dan deklarasi (*declaration*) tersebut di atas, yang berkaitan dengan pengelolaan warisan budaya Indonesia perlu dijadikan acuan dalam pengambilan keputusan kebijakan dalam rangka pengelolaan sumber daya arkeologi, walaupun sesungguhnya Undang-Undang

RI Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya telah ditetapkan, peraturan perundangan yang diperlukan sebagai dasar kebijakan teknis pelaksanaan pengelolaan benda cagar budaya, baik yang bersifat standar pelestarian dan pemanfaatannya yang dikehendaki masih dirasakan kurang, misalnya peraturan perundangan yang mengatur. Dalam konteks pelestarian warisan budaya bangsa, paradigma kawasan merupakan suatu konsep pelestarian yang lengkap dan memungkinkan tercapainya pelestarian warisan budaya bangsa.

D. Paradigma Arkeologi Bawah Air

Di Indonesia, orang mengenal ilmu Arkeologi Bawah Air (ABA) masih tergolong baru. Bila orang mendengar kata “arkeologi” perhatian lebih tertuju pada bidang benda peninggalan sejarah dan purbakala yang ada atau ditemukan di daratan saja. Orang mulai memperhatikan arkeologi bawah air ketika terjadi peristiwa pengangkatan isi muatan kapal Geldermarsen milik VOC yang tenggelam di Karang Heliputan, Tanjung Pinang, tahun 1986 yang lalu. Hasil lelang dari pengangkatan yang dilakukan oleh Michael Hatcher - seorang pemburu isi kapal tenggelam - itu hampir mencapai \$17 juta. Besarnya nilai jual itulah yang membuat banyak mata terbelalak dan tergiur untuk ikut memburunya. Sejak saat itu pandangan orang terhadap benda arkeologi bawah air hanya sebatas “harta karun” yang mendatangkan keuntungan finansial semata. Banyak orang tertarik untuk mengangkutnya, baik secara legal maupun illegal. Ini berarti benda yang dilindungi UU itu hanya dilihat dari sisi ekonomi semata, sementara nilai yang tak ternilai, yakni dari segi sejarah, teknologi, seni dan arkeologisnya justru dikesampingkan. Pengangkatan yang marak terjadi di berbagai tempat – hampir seluruh perairan Indonesia - cenderung tidak mengikuti kaidah-kaidah teknis-arkeologis. Tidak

ada rekaman (*record*) yang dapat dijadikan bukti sejarah dan ilmu pengetahuan. Banyak situs bawah air yang kini kondisi rusak parah karena isinya diambil dengan cara-cara yang salah. Termasuk situs peninggalan kehidupan masyarakat laut yang dirusak karena untuk kepentingan lain, seperti perluasan lahan darat untuk tambak, perumahan atau pembangunan fasilitas perhubungan.

Kasus besar kedua yang menghebohkan pun muncul, ketika isi muatan kapal Tek Sing di selat Gelasa dekat pulau Bangka tahun 1998 diacak-acak oleh Michael Hatcher untuk kedua kalinya. Lembaga pemerintah yang bertanggung jawab mengurus arkeologi dibuat tidak berdaya menghadapi kasus-kasus itu. Undang-Undang RI No. 5 tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya juga demikian. Termasuk UNESCO juga terlambat dalam mengamankan situs bawah air dari tindakan pemburu harta karun. Baru tahun 2001, keluar konvensi yang disebut *"Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage."*

E. Paradigma Pengelolaan Desentralistik

Perubahan sistem pemerintah yang dituangkan dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Sistem Pemerintahan merupakan perubahan mendasar yang besar pengaruhnya terhadap pengelolaan benda warisan budaya bangsa. Perubahan itu tidak hanya berpengaruh pada masalah yang bersifat manajerial atau administratif, tetapi menyangkut masalah konsep, kebijakan dan strategi serta penyikapan terhadap keberadaan kebudayaan nasional dan daerah, hubungan budaya antardaerah, serta hubungannya dengan budaya bangsa lain.

Dalam Penjelasan Umum UU No. 22/1999 yang dimaksud dengan otonomi atau desentralisasi ada 3 bentuk: (1) otonomi luas, kecuali 5 bidang yang tetap di

bawah kewenangan Pusat. Sesuai Pasal 7 ayat (1) UU No. 22/1999, dinyatakan bahwa *“Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain”*. Kelima bidang itu tetap menjadi kewenangan Pusat; (2) otonomi nyata, yaitu *“keluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah”* ; (3) otonomi bertanggung jawab, yaitu berupa peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Bertolak dari pengertian itu kita dengan mudah dapat memahami bahwa kebudayaan merupakan bagian dari keleluasaan daerah dalam menjalankan pemerintahan karena kebudayaan *“merupakan bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah.”* Kebudayaan yang tumbuh, hidup dan berkembang di daerah itu telah menjadi acuan daerah dalam menata kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dengan demikian, kini Provinsi dan Daerah memiliki *“keluasan untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan”* daerahnya masing-masing. Meskipun demikian, kewenangan itu bukan berarti kewenangan tanpa batas. Sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Umum butir i 2), *“pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.”* Dengan demikian jelas, bidang kebudayaan sebagai bagian dari bidang pemerintahan ikut diserahkan kepada Daerah.

Sementara itu menyangkut *‘kewenangan bidang lain’* sebagaimana dimaksud ayat (1) diurai lagi antara lain meliputi *“kebijakan tentang perencanaan nasional*

dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.”

Jika bertolak dari rumusan ‘kewenangan bidang lain’ di atas, masih ada kewenangan Pemerintah di bidang kebudayaan, yaitu pada kewenangan:

1. kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro karena kebudayaan merupakan jati diri bangsa dan merupakan modal dasar pembangunan, di samping sebagai objek dari pembangunan.
2. pemberdayaan sumber daya manusia, terutama dalam menyiapkan manusia Indonesia yang memiliki jati diri sebagai bangsa Indonesia.
3. dalam hal konservasi terutama dalam rangka pelestarian kebudayaan bangsa.
4. standardisasi nasional di bidang kebudayaan, terutama menyangkut kriteria karya budaya tingkat nasional dan internasional.

Pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah di bidang kebudayaan diuraikan lebih rinci pada PP No. 25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom. Dalam Pasal 2 ayat (3) butir 11 angka 6) dinyatakan tentang kewenangan yang masih ditangani Pemerintah, yaitu: *“Penetapan persyaratan pemintakatan/zoning, pencarian, pemanfaatan, pemindahan, penggandaan, sistem pengamanan dan kepemilikan benda cagar budaya serta persyaratan penelitian arkeologi.”* Sementara itu dalam butir 7)

dinyatakan: *“Pemanfaatan hasil penelitian arkeologi nasional serta pengelolaan museum nasional, galeri nasional, pemanfaatan naskah sumber arsip, dan monumen yang diakui secara internasional,”* serta pada butir 10) disebutkan tentang: *“Pembinaan dan pengembangan bahasa dan sastra Indonesia,”* yang berarti masalah kewenangan bidang kebahasaan dan kesastraan masih berada di Pusat.

Selanjutnya, dalam Penjelasan PP No. 25 terdapat penjelasan yang amat penting untuk dijadikan pedoman dalam pembagian kewenangan itu. Dalam penjelasan dinyatakan: *“Untuk penguatan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan, maka kewenangan Pemerintah pusatnya lebih besar pada penetapan kebijakan yang bersifat norma, standar, kriteria, dan prosedur, sedangkan kewenangan pelaksanaan hanya terbatas pada kewenangan yang bertujuan: a) mempertahankan dan memelihara identitas dan integritas bangsa dan negara; b)...dst.”*

Berdasarkan pada pedoman di atas, kewenangan Daerah di bidang Kebudayaan meliputi:

1. penyusunan kebijakan dan pengelolaan aktivitas pembinaan dan pengembangan kebudayaan daerah di masing-masing daerah;
2. pengelolaan bidang-bidang, yaitu: Bidang Kesenian, Bidang Sejarah dan Nilai Tradisional, dan Bidang Permuseuman dan Kepurbakalaan di tingkat provinsi;
3. pengelolaan unit Seksi Kebudayaan di tingkat Kabupaten/Kotamadya;
4. pengelolaan unit Penilik Kebudayaan di tingkat Kecamatan;
5. pengelolaan UPT Museum Negeri Provinsi dan Taman Budaya di setiap provinsi.

Dalam pelaksanaan Otonomi selama 5 tahun (2001-2006) cenderung masih terdapat beberapa kasus konflik dalam pengelolaan warisan budaya. Setiap daerah merasa memiliki hak terhadap warisan budaya tertentu melebihi hak daerah lain maupun pemerintah pusat. Karena itu, tidak jarang pemerintah daerah menerapkan kebijakannya sendiri yang seringkali justru makin memperuncing konflik dan malah mengikis nilai nilai warisan budaya bangsa

Di samping perubahan sistem pemerintahan, perubahan lain yang juga berpengaruh terhadap pengelolaan kelestarian benda warisan budaya bangsa adalah ditetapkannya beberapa situs untuk masuk ke dalam Daftar Warisan Budaya Dunia (*The World Heritage List*). Sampai dengan bulan Juli ini telah diakui 820 warisan terdiri atas: (1) 628 warisan budaya; (2) 160 warisan alam; dan 24 warisan campuran alam dan budaya. Sebanyak 820 warisan itu tersebar di 137 negara anggota. Dalam hal ini 3 situs warisan budaya Indonesia telah diakui dan ditetapkan sebagai Warisan Budaya Dunia, yaitu: candi Borobudur (1991), candi Prambanan (1991) dan Situs Sangiran (1996). Untuk warisan alam adalah: Taman Komodo (1991), Taman Ujung Kulon (1991); Taman Nasional Lorentz Papua (1999), dan Hutan Tropis Sumatra (2004).

Dengan masuknya ketiga situs tersebut ke dalam Daftar Warisan Budaya Dunia berarti situs tersebut mengalami perubahan status, tidak lagi beskala lokal dan nasional tetapi masuk dalam jenjang internasional. Walaupun pada dasarnya benda warisan budaya di suatu tempat adalah warisan budaya semua orang, dalam kenyataannya pemaknaan setiap warisan budaya tidak sama pada tingkat lokal, nasional, regional, maupun internasional.

Dalam konteks perlindungan benda warisan budaya bangsa, penyerahan sejumlah kewenangan Pusat kepada Daerah dan perubahan status menjadi tingkat internasional seperti tersebut di atas amat berpengaruh terhadap keberadaan dan masalah pengelolaan kelestariannya. Batas-batas kewenangan dalam pengelolaan benda warisan budaya antara Pusat dan Daerah perlu diatur secara jelas dalam undang-undang.

F. Paradigma Persatuan dan Kesatuan Bangsa

Sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 32 UUD 1945, usaha kebudayaan harus menuju ke arah kemajuan adab, kemajuan budaya dan kemajuan persatuan bangsa. Kebudayaan, sebagai perwujudan kemampuan manusia dalam menyesuaikan diri dengan lingkungannya, memiliki peran amat penting dalam pembentukan jati diri bangsa. Kebudayaan juga menjadi acuan dalam menata kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Oleh karena itu, wawasan budaya haruslah menjadi etika dalam kehidupan berbangsa (TAP MPR No.V/MPR/2001) dan dalam melaksanakan pembangunan di segala bidang. Dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang terdiri atas berbagai macam suku bangsa, agama, dan budaya (*pluralis*), keanekaragaman budaya merupakan kekayaan. Di lain pihak bila keanekaragaman itu tidak difahami dan dihargai secara tepat dapat mengundang terjadinya gesekan dalam kehidupan berbangsa. Keanekaragaman yang dibingkai dalam semboyan "*Bhinneka Tunggal Ika*" ternyata masih memungkinkan terjadinya berbagai macam konflik. Dinamika interaktif antara kebudayaan nasional dan kebudayaan suku bangsa, antara kebudayaan daerah yang satu dan yang lain, serta antara kebudayaan nasional

dan daerah dengan kebudayaan internasional belum sepenuhnya mendukung hubungan dalam keberagaman itu.

Data di bawah ini menunjukkan betapa rendahnya rasa bangga sebagai bangsa serta lemahnya kerukunan antarsuku bangsa. Berdasarkan hasil jajak pendapat yang diselenggarakan oleh harian *Kompas* tahun 2000 menunjukkan dari 919 responden yang memberikan jawaban kerukunan antarsuku membaik hanya 21%, sedangkan 69,3% menjawab makin memburuk (tabel 1).

Tabel 1

PENILAIAN TENTANG KONDISI INDONESIA

Membaik/ Memburuk?	Semakin Membaik	Semakin Memburuk	Sama Saja	Tidak tahu/Tidak Menjawab
Kerukunan Antarsuku Bangsa	21%	69,3%	8,4%	2,4%
Keutuhan Wilayah/Daerah	23,7%	64,7%	8,0%	3,8%
Kerukunan Antarpemeluk Agama	36,8%	43,3%	17,5%	2,4%
Kerukunan Antarpendukung Partai	27,5%	37,2%	17,2%	18,1%

Keterangan: N=919. Error: 3,2% Sumber: Litbang *Kompas*, 25 Oktober 2000

Rasa bangga sebagai bangsa juga menunjukkan gejala makin melemah. Dari 851 responden, yang menjawab rasa bangga makin menguat hanya 15,2%, sedangkan yang menjawab makin melemah 71,3% (tabel 2).

Tabel 2

PENILAIAN RASA KEBANGSAAN

MELEMAH	MENGUAT	TETAP KUAT	TETAP LEMAH	TIDAK MENJAWAB
71,3%	15,2%	5,5%	1,9%	6,1%

Pertanyaan terhadap 851 responden dari 13 kota besar: Jakarta, Yogyakarta, Surabaya, Medan, Pekanbaru, Samarinda, Banjarmasin, Pontianak, Manado, Makassar, Jayapura, dan Denpasar. Error: 3,4%. Sumber: Litbang Kompas, 23-24 Oktober 2002.

Ke depan, tantangan itu akan semakin kompleks. Berbagai perubahan dan perkembangan dalam berbagai bidang yang berlangsung amat cepat dan mendasar, berimplikasi pada kebudayaan. Perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik dan penerapan demokrasi secara lebih luas, mempunyai pengaruh besar terhadap konsep, kebijakan dan strategi pengembangan kebudayaan bangsa. Di samping itu, dengan derasny arus informasi, perdagangan bebas, dan globalisme, dapat dipastikan akan berpengaruh terhadap proses menjadi bangsa.

Sebagaimana disebutkan di atas, kebudayaan mempunyai peran penting dalam membangun bangsa. Dalam hal ini, benda warisan budaya memiliki potensi dalam

membangun jati diri bangsa, cinta tanah air dan membangun hubungan (solidaritas) antarsuku bangsa. Melalui benda warisan budaya terbentuklah forum yang memungkinkan terjadinya “dialog budaya” yang pada gilirannya akan menumbuhkan rasa saling mengenal, saling menghayati, dan saling menghargai. Melalui festival akan dikenali adanya unsur kesamaan. Dari adanya kesamaan itu akan terbentuk suatu kesatuan. Melalui benda warisan budaya itu juga akan dikenali adanya perbedaan dan berangkat dari perbedaan itu dijamin adanya persatuan. Pertemuan budaya bukanlah merupakan forum “pertandingan” tetapi “persandingan” budaya antardaerah dan antarbangsa.

Hasil Jajak Pendapat yang diselenggarakan oleh harian *Kompas* tanggal 15 Agustus 2005 menunjukkan bahwa kebudayaan memiliki peluang yang besar untuk menjadi media membangun kerukunan hubungan antarsukubangsa. Dari 984 responden, 71,6% menyatakan bangga terhadap kebudayaannya, sementara bidang lain: ekonomi, kesejahteraan rakyat, politik, hukum, keamanan dan TNI menunjukkan angka di bawah 50% (Tabel 3).

Tabel 3

KEBANGGAAN TERHADAP BEBERAPA ASPEK

ASPEK	BANGGA	BIASA	TDK BANGGA	TDK TAHU
Ekonomi	11,6	33,7	52,6	2,1
Kesejahteraan	11,8	31,3	55	1,9
Politik	13,5	39,2	39,8	7,5
Hukum	21	30,8	44,3	3,9
Keamanan	22,3	41,6	34	2,1
Pemerintah	32,9	39,8	41,3	0
TNI	42,5	41,3	12,6	3,6
Kebudayaan	71,6	20,5	12,6	0,4

Sumber: Litbang Kompas 15/8/2005. Responden: 984. Error: 3,3

Berdasarkan data di atas menunjukkan bahwa kebudayaan memiliki potensi untuk menumbuhkan kebanggaan sebagai bangsa dan dalam memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Dalam konteks ini paradigma pemanfaatan kebudayaan termasuk benda warisan budaya sebagai jembatan membangun solidaritas bangsa perlu mendapat tempat dalam revisi UU No. 5 tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.



BAB V

PENUTUP

PERLUNYA PERUBAHAN UU RI NO.5 TAHUN 1992

A. Kesimpulan

1. Naskah Akademis ini merupakan gagasan awal pokok-pokok pemikiran berdasarkan hasil kajian teknis kebijakan pelestarian benda, situs, dan kawasan cagar budaya serta pengkajian pendalamannya.
2. Penyesuaian pengaturan sektor-sektor lain yang terkait dengan pelestarian benda, situs, kawasan cagar budaya, dilakukan dalam rangka peningkatan pengelolaan dan pemanfaatannya selain bagi kepentingan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan juga dimaksudkan untuk kepentingan pemerataan kesejahteraan rakyat.
3. Bertolak dari kenyataan dan kesadaran adanya perubahan paradigma pada akademik, pemerintahan, dan sosial-ekonomik- budaya, untuk kepentingan pengelolaan pelestarian dan pemanfaatan benda, situs, dan kawasan cagar budaya mengharuskan adanya perubahan dan perbaikan pengaturan dalam Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.

B. Saran

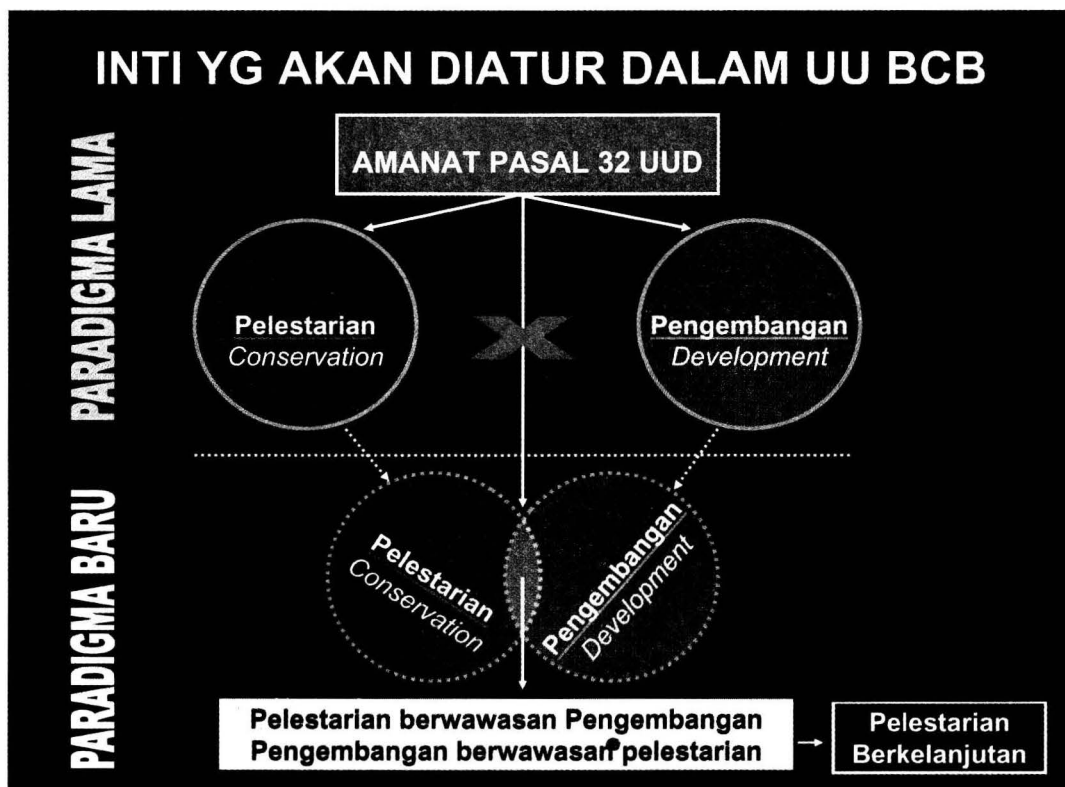
1. RUU tentang cagar budaya yang disusun berdasarkan Naskah Akademis ini, khususnya berkenaan dengan Batang Tubuh Rancangan Undang-Undang, perlu disosialisasikan sehingga mendapatkan tanggapan dari masyarakat luas guna menjadi lebih sempurna dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

2. Peraturan-peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah perlu segera dirancang. Apabila rancangan ini telah disetujui, dalam waktu tidak lebih dari satu tahun seluruh peraturan-peraturan pelaksanaannya telah ada sehingga pada akhirnya dapat berguna untuk memperlancar pelaksanaan Undang-Undang tersebut.

BAB VI

MATERI YANG PERLU DIATUR DALAM UNDANG-UNDANG

Perubahan mendasar yang dicantumkan dalam Rancangan Undang-undang Cagar Budaya adalah perubahan pengaturan tentang benda (dan situs) menjadi pengaturan terhadap aktivitas terhadap cagar budaya, yang meliputi benda, situs, dan kawasan cagar budaya. Selain itu perubahan juga didasarkan atas pergeseran pandangan terhadap pengertian dari benda cagar budaya dan situs menjadi Cagar Budaya (benda Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya mengacu pada perubahan paradigma arkeologi yang pada awalnya berorientasi pada benda/artefak dan situs bergeser menjadi orientasi pada kawasan.



Oleh karena itu, merujuk pada perubahan paradigma tersebut, materi yang perlu diatur dalam perubahan undang-undang, meliputi hal-hal berikut.

1. *Pelestarian* menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan segala upaya untuk memperpanjang usia benda cagar budaya, situs, atau kawasan dengan cara melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan.
2. *Penguasaan* menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan proses menguasai benda, situs, dan kawasan cagar budaya yang mempunyai hak dan kewajiban seolah-olah pemilik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. *Pemilikan* menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan proses memiliki benda, situs, atau kawasan cagar budaya sesuai dengan ketentuan perundangan.
4. *Pengalihan*, menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan proses berpindahnya hak kepemilikan dan/atau penguasaan benda cagar budaya, situs, atau kawasan dari seseorang kepada orang lain dan/atau kepada Negara, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
5. *Pengelolaan*, s menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta

pengaturan lain yang berkaitan dengan segala upaya yang berkaitan dengan proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya.

6. *Perlindungan* menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan upaya pencegahan dan penanggulangan segala gejala atau akibat yang disebabkan oleh perbuatan manusia atau proses alam, yang dapat menimbulkan, kerusakan atau kemusnahan bagi nilai manfaat dan keutuhan benda cagar budaya, situs.
7. *Pendaftaran* menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan kewajiban setiap orang untuk mencatatkan benda, situs, atau kawasan cagar budaya untuk kepentingan pelestarian.
8. *Inventarisasi* menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan upaya pencatatan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah terhadap benda cagar budaya dan/atau situs dan/atau kawasan sebagai suatu kekayaan budaya nasional untuk kepentingan pelestarian, perencanaan, pengelolaan, perlindungan dan pemanfaatannya.
9. *Penetapan* menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan upaya Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dengan suatu keputusan mengenai kepastian hukum benda, situs, atau kawasan cagar budaya.

10. *Pemintakatan* menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan upaya perlindungan benda cagar budaya dan/atau situs melalui penentuan batas suatu situs sesuai peruntukannya dengan cara membaginya ke dalam mintakat inti, mintakat penyangga, dan mintakat pengembangan.
11. *Penghapusan* menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan proses hapusnya benda situs, atau kawasan cagar budaya, dari daftar induk inventaris karena rusak, hilang atau musnah.
12. *Penyelamatan* menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan upaya perlindungan terhadap benda cagar budaya, situs, atau kawasan yang dilakukan secara teknis untuk mencegah dan menanggulangi dari ancaman kerusakan dan/atau kemusnahan yang ditimbulkan baik oleh alam maupun manusia.
13. *Pengamanan* menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan salah satu upaya perlindungan benda cagar budaya, situs, dan kawasan dengan cara menjaga, mencegah, dan menanggulangi hal-hal yang ditimbulkan oleh perbuatan manusia dan alam yang dapat merugikan kelestarian dan kekayaan benda cagar budaya.

14. *Pemeliharaan*, menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan upaya melestarikan benda cagar budaya, situs, dan kawasan dari kerusakan yang diakibatkan oleh faktor manusia, alam, dan hayati dengan cara perawatan dan pemugaran.
15. *Perawatan* menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan kegiatan menjaga kebersihan cagar budaya, atau dengan pengawetan benda cagar budaya untuk mencegah kelapukan.
16. *Pemugaran* menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan serangkaian upaya untuk mengembalikan atau mempertahankan keaslian benda cagar budaya, situs, atau kawasan melalui restorasi, rehabilitasi, rekonstruksi, stabilisasi/konsolidasi, adaptasi, atau revitalisasi yang dapat dipertanggungjawabkan dari segi arkeologis, historis, dan teknis.
17. *Pemanfaatan* menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan upaya untuk memberdayakan benda cagar budaya, situs, dan kawasan sebagai asset budaya untuk berbagai kepentingan yang tidak bertentangan dengan pelestariannya.
18. *Penemuan* menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan

lain yang berkaitan dengan peristiwa diketahuinya keberadaan benda, dan situs cagar budaya secara tidak sengaja.

19. *Penelitian* menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan kegiatan penyelidikan dalam bentuk penjajakan dan/atau survei dan/atau ekskavasi yang dilaksanakan secara sistematis terhadap benda cagar budaya, situs, dan kawasan untuk memahami kebudayaan masyarakat masa lampau.
20. *Pencarian*, menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan upaya menemukan dan memperoleh benda cagar budaya yang dilakukan dengan cara survei dan ekskavasi/pengangkatan.
21. *Pengembangan*, menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan upaya memberdayakan dan meningkatkan kualitas nilai benda, situs, dan kawasan cagar budaya untuk kepentingan ilmu pengetahuan, sejarah, kebudayaan, dan kesejahteraan masyarakat.
22. *Perbanyakan*, menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan penambahan jumlah sesuatu benda cagar budaya, baik secara keseluruhan maupun bagian yang sangat substansial dengan menggunakan bahan-bahan yang sama ataupun tidak sama, termasuk mengalihwujudkan secara permanen atau temporer.

23. *Pengawasan* menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan kegiatan mengawasi seluruh proses perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya.
24. *Penyidikan* menjelaskan pengertian, prinsip, pengaturan atas hak dan kewajiban negara dan masyarakat, kewenangan pemerintah dan lembaga, serta pengaturan lain yang berkaitan dengan ...
25. Ketentuan pidana, menjelaskan dan mengatur mengenai bentuk dan jenis pelanggaran serta sanksi-sanksi.
26. Ketentuan peralihan menjelaskan dan mengatur hak dan kewajiban negara dan masyarakat mengenai hak cipta dan pengalihwujudan cagar budaya, serta hak masyarakat untuk memperoleh pengurangan dan pembebasan pajak-pajak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
27. Ketentuan penutup menjelaskan dan mengatur berlakunya undang-undang tentang cagar budaya yang menggantikan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya.

Perpustakaan
Jenderal K

34
N