

**KERANCUAN ATURAN PENATAAN BANGUNAN
SEBAGAI PENYEBAB TERJADINYA DEGRADASI KUALITAS
KAWASAN CAGAR BUDAYA
KAWASAN KRATON YOGYAKARTA**

Rully

Abstrak

Pada umumnya kawasan yang berpotensi di Indonesia belum dikelola secara baik, sebagian peraturan yang ada masih bersifat peraturan secara umum, sehingga belum mampu berfungsi sebagai alat pengendali pada tingkat operasional di lapangan. Kenyataan tersebut disebabkan oleh desain kota/kawasan yang masih lebih bersifat dua dimensi dan penjelmaannya menjadi tiga dimensi, tidak lagi berskala kota atau kawasan tetapi lebih kepada pekerjaan individu dalam bentuk kapling. Disamping itu pranata-pranata pembangunan yang telah dipunyai oleh masing-masing Daerah (RIK, RDTK, RTRK dan sebagainya) sifatnya masih umum, dan walaupun telah dapat digunakan sebagai acuan untuk kawasan yang khusus sulit sekali dalam penerapannya dilapangan, oleh karena itu upaya penanganannya tidak mungkin dapat dilaksanakan tanpa melalui peraturan yang mampu menjangkau ke arah pengendalian arsitektur bangunan secara tiga dimensional.

Dari hasil penelitian: Peran Peraturan Bangunan Khusus dalam Meminimalisir Degradasi Kualitas Kawasan Cagar Budaya diperoleh gambaran tentang menurunnya kualitas kawasan cagar budaya oleh beberapa masalah yang salah satunya adalah belum adanya panduan baku rancangan khusus yang menjembatani pembangunan fisik di Kawasan Cagar Budaya Kraton Yogyakarta tersebut.

Kata kunci : Kerancuan aturan, degradasi kualitas, Kawasan Kraton Yogyakarta

1. Latar Belakang

Adanya suatu anggapan bahwa dengan adanya suatu rencana tata ruang kawasan akan dapat mendorong, mengarahkan serta mengendalikan pembangunan, maka penggunaan ruang dan bangunan diharapkan akan tertata baik. Tetapi yang sering terlupakan adalah bahwa produk pengaturan tata ruang kawasan belum mencakup aturan terhadap bangunan khusus pada suatu kawasan. Oleh karena itu untuk mewujudkan suatu pengendalian bangunan yang telah direncanakan perlu tindak lanjut dengan peraturan bangunan.

Penyusunan peraturan bangunan khusus merupakan rancangan pengendalian bangunan kawasan yang

diperlukan setelah adanya rencana tata ruang pada kota dimaksud. Kegiatan penyusunan peraturan bangunan khusus dimaksudkan untuk mewujudkan tertib bangunan, sehingga dapat berjalan tertib dan lancar sesuai dengan karakteristik bangunan setempat, pengaturan keselamatan bangunan yang bertujuan agar setiap bangunan dapat memberikan keselamatan, keamanan dan kenyamanan bagi penghuninya, mendukung keselarasan dan keseimbangan lingkungannya. Sesuai kebijaksanaan Pemerintah bahwa pembangunan kepariwisataan perlu ditingkatkan dengan mengembangkan dan mendayagunakan sumber dan potensi kepariwisataan yang diharapkan dapat

memperbesar penerimaan devisa dan mendorong pembangunan Daerah.

Dalam rangka pembangunan kepariwisataan, upaya pengembangan obyek-obyek kepariwisataan, diperlukan langkah-langkah yang terarah dan terpadu serta tetap dijaga terpeliharanya kelestarian dan mutu lingkungan hidup. Kota Yogyakarta sebagai kota pendidikan, pariwisata, budaya yang tumbuh dan berkembang dengan pesat, Yogyakarta memiliki predikat sebagai kota budaya dan pariwisata. Di dalam Kota Yogyakarta terdapat Kraton yang perlu dilestarikan karena merupakan suatu warisan budaya yang sangat bernilai dan dapat menunjang dua predikat tersebut. Dalam perkembangannya, saat ini Kawasan Kraton merupakan bagian dari Kota Yogyakarta yang luhur namun disisi lain juga harus memberikan perikerja fungsional dan pelayanan lingkungan pada masyarakat yang tinggal di dalam kawasan tersebut.

Dengan kondisi bangunan fisik yang beraneka ragam bentuk arsitekturnya di kota ini, dan merupakan kawasan wisata yang banyak berperan dalam menyerap wisatawan, tentunya akan berpengaruh terhadap peningkatan kualitas bangunan dimasa yang akan datang dan akan memberikan dampak pada kegiatan-kegiatan kepariwisataan yang berada di Kota Yogyakarta.

Dari masalah tersebut jelaslah bahwa kawasan Kraton sudah memerlukan adanya suatu pengaturan bangunan khusus sebagai alat pengendali pembangunan fisik melalui mekanisme perijinan bangunan maupun penghapusan bangunan. Dengan peraturan bangunan

khusus ini diharapkan mampu untuk menindak lanjuti Rencana Tata Ruang dan Kawasan yang sudah ada untuk mewujudkan tertib pembangunan dan bangunan agar tercipta lingkungan yang selaras dan yang memperhatikan kaidah pelestarian lingkungan.

2. Masalah yang Dihadapi

Masalah yang dalam upaya meminimalisir Degradasi Kualitas Kawasan Cagar Budaya dengan Studi Kasus: Kawasan Cagar Budaya Kraton Yogyakarta mencakup transformasi fungsi kawasan, karakteristik khusus kawasan (alam, arsitektur, sosial, budaya) meliputi berbagai tatacara dalam penataan bangunan, penyelenggaraan pembangunan, persyaratan keselamatan dan kenyamanan bangunan, persyaratan perijinan bangunan, pengawasan mendirikan bangunan, dan pembinaan dalam pendirian bangunan.

Permasalahan tersebut memberi arahan pada diperlukannya suatu perangkat Peraturan Bangunan Khusus yang diharapkan dapat meminimalisir degradasi kualitas Kawasan Cagar Budaya Kraton Yogyakarta yang mencakup transformasi fungsi kawasan, karakteristik khusus kawasan (alam, arsitektur, sosial, budaya) serta arahan RTBL dan kebijaksanaan Pemda dalam Pengembangan Kota Yogyakarta

3. Perangkat Pengendali Penata-an Bangun-bangunan

Pada dasarnya bagi Kawasan Cagar Budaya Kraton Yogyakarta sudah mendesak diperluakannya suatu perangkat pengendali penataan bangun-bangunan yang diharapkan akan mampu meminimalisir terjadinya degradasi

kualitas Kawasan Cagar Budaya, meliputi:

a. Penataan Bangunan.

Permasalahan yang berkaitan dengan upaya-upaya penerapan persyaratan rencana tata bangunan dan lingkungan di Kawasan Cagar Budaya Kraton Yogyakarta, meliputi: intensitas bangunan, koefisien lantai bangunan (KLB), Koefisien Dasar Bangunan (KDB), ketinggian maksimum bangunan dan keselarasan bangunan dengan lingkungannya, disarikan dari produk RTBL yang telah disusun untuk kawasan yang bersangkutan.

b. Penyelenggaraan Pembangunan

Beberapa permasalahan yang berkaitan dengan upaya-upaya penyelenggaraan pembangunan di Kawasan Cagar Budaya Kraton Yogyakarta, meliputi:

- 1) Persyaratan dan ketentuan perancangan bangunan baik produk yang harus dihasilkan, struktur dan utilitas maupun pelaku perancang bangunan, termasuk ijin-ijin yang harus dimiliki dan proses pada waktu melakukan perancangan bangunan.
- 2) Persyaratan dan ketentuan pelaksanaan bangunan terutama pelaksanaan pemborong bangunan, termasuk ijin-ijin yang harus dimiliki untuk bekerja sebagai pemborong serta ijin-ijin yang harus diproses pada waktu melaksanakan konstruksi fisik bangunan.
- 3) Persyaratan dan ketentuan pemanfaatan/penggunaan

bangunan termasuk ijin-ijin yang harus dimiliki untuk bisa memanfaatkan/ menggunakan bangunan.

- 4) Mekanisme penghapusan bangunan dan syarat yang harus dilengkapi/dipenuhi untuk menghapuskan bangunan

c. Persyaratan Keselamatan dan Kenyamanan Bangunan

Beberapa permasalahan yang berkaitan dengan persyaratan keselamatan dan kenyamanan bangunan di Kawasan Cagar Budaya Kraton Yogyakarta, meliputi:

- 1) Ketentuan persyaratan yang harus dipenuhi oleh bangunan agar handal terhadap beban sendiri dan beban yang dipikul serta andal terhadap beban dan bahaya yang ditimbulkan oleh alam atau manusia seperti gempa, angin, rayap, kebakaran dan lain-lain.
- 2) Persyaratan yang harus dipenuhi oleh bangunan agar nyaman dan sehat.

d. Persyaratan Perijinan Bangunan

Beberapa permasalahan yang berkaitan dengan persyaratan perijinan bangunan di Kawasan Cagar Budaya Kraton Yogyakarta, meliputi:

- 1) Persyaratan dan prosedur pengajuan/pengurusan ijin mendirikan bangunan (IMB) pada daerah/kawasan/lingkungan Kraton termasuk dokumen yang harus dilengkapi dalam pemrosesannya. Dalam hal ini

termasuk juga biaya yang diperlukan.

- 2) Persyaratan dan prosedur pengajuan/pengurusan izin pemanfaatan bangunan (IPB) di kawasan Kraton termasuk dokumen yang harus dilengkapi dalam pemrosesannya. Dalam hal ini termasuk juga biaya yang diperlukan.
 - 3) Persyaratan dan prosedur pengajuan/pengurusan izin penghapusan bangunan (IHB) di kawasan Kraton termasuk dokumen yang harus dilengkapi dalam pemrosesannya. Dalam hal ini termasuk biaya yang diperlukan.
- e. Pengawasan Mendirikan Bangunan
- Permasalahan yang berkaitan dengan upaya-upaya pengawasan dalam mendirikan bangunan dan lingkungan di Kawasan Cagar Budaya Kraton Yogyakarta dalam bentuk pengaturan mekanisme pengawasan/kontrol pelaksanaan mendirikan bangunan di Kawasan Kraton oleh aparat Pemerintah Kota Yogyakarta, Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintah Pusat atau lembaga khusus yang menangani pelaksanaan penataan bangunan pada Kawasan Cagar Budaya Kraton Yogyakarta maupun oleh pengawas bangunan yang berupa perorangan atau badan hukum
- f. Pembinaan
- Beberapa permasalahan yang berkaitan dengan persyaratan perijinan bangunan di Kawasan

Cagar Budaya Kraton Yogyakarta, meliputi:

- 1) Upaya pemantauan terhadap bangunan yang sudah berdiri.
- 2) Upaya pengaturan peran Pemerintah Pusat, Pemda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintah Kota Yogyakarta, Kecamatan Kraton hingga Kelurahan-kelurahan yang ada di dalam Kawasan Cagar Budaya Kraton Yogyakarta dalam pembinaan pelaku pembangunan.
- 3) Upaya pengaturan peran serta swasta dan masyarakat dalam mewujudkan dan memelihara perwujudan fisik dan nonfisik Kawasan Cagar Budaya Kraton Yogyakarta.

4. Kajian terhadap Kawasan Cagar Budaya Kraton Yogyakarta

Sudah menjadi pemahaman umum bahwa Kawasan Kraton yang sarat dengan kandungan kesejarahan dan kebudayaan memiliki tingkat signifikan yang tinggi untuk dilestarikan. Kedudukan ini dipertegas dengan hadirnya seperangkat perundang-undangan yang sangat relevan dengan keperluan ini. Yang menjadi induknya adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.

Disebutkan dalam konsideran Undang-Undang tersebut bahwa Benda Cagar Budaya penting untuk dilestarikan adalah demi terpeliharanya jati diri setempat. Bagi

Yogyakarta, jelas bahwa Kraton yang menjadi cikal bakalnya merupakan wujud identitas dan sumber kebanggaan bagi masyarakat yang tidak boleh dihilangkan. Oleh karenanya Kawasan Kraton perlu dilestarikan. Bukan hanya kehidupan social budaya saja, melainkan juga segala artifak, petilasan dan benda-benda tinggalan yang gayut dengan kehidupan Kraton dimasa lalu.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1992 tersebut, Benda Cagar Budaya didefinisikan sebagai segala benda baik buatan maupun alam, baik bergerak atau tidak bergerak, baik utuh maupun partial yang berumur lebih dari 50 tahun atau mempunyai kekhasan tertentu atau bergaya lama (lebih dari 50 tahun), dan yang mempunyai arti penting dalam hal kesejarahan, ilmu pengetahuan dan kebudayaan. Terkait dengan Benda Cagar Budaya adalah *Situs*, yakni lokasi atau yang diduga sebagai lokasi dari Benda Cagar Budaya plus area sekitar tertentu yang menjadi lingkungan pengaman. Keduanya, Benda Cagar Budaya dan Situs, perlu dilestarikan dan dimanfaatkan untuk keperluan tertentu sejauh tidak bertentangan dengan maksud-maksud pelestariannya.

Benda Cagar Budaya tersebut bisa dikuasai dan dimiliki oleh negara maupun individu sejauh tetap membuka peluang berlangsungnya fungsi sosial. Siapapun yang menguasai Benda Cagar Budaya, wajib melindungi dan memelihara nilai sejarahnya, keasliannya, maupun pengamannya. Meskipun menguasai

/memiliki Benda Cagar Budaya, siapapun dilarang merusaknya. Kalaupun akan merubah bentuk dan warna, memugar atau memperjualbelikan dibutuhkan ijin khusus dari Pemerintah.

Adapun pengelolaan Benda Cagar Budaya berada ditangan Pemerintah, meskipun tanggung jawabnya ada di Pemerintah, namun peran serta masyarakat dalam pengelolaan ini terbuka luas. Sedangkan pemanfaatan Benda Cagar Budaya bisa demi kepentingan agama, social, pendidikan, ilmu pengetahuan, kebudayaan dan tentu saja pariwisata. Disyaratkan pula oleh Undang-Undang ini, bahwa pemanfaatan Benda Cagar Budaya harus bersifat non-profit.

Dalam pelaksanaannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1992 tersebut diikuti oleh Peraturan Pemerintah yang mengatur hal-hal yang berkenaan dengan upaya pelestarian Benda Cagar Budaya. Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya ini memberikan aturan lebih lanjut mengenai penguasaan, pemilihan, pendaftaran, pengalihan, penemuan, pencarian, perlindungan, pemeliharaan, pemanfaatan, pem-binaan dan pengawasan.

Meskipun sudah merupakan penjabaran yang memberikan kejelasan atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1992 serta menjadi pedoman pelaksanaannya, untuk hal-hal yang sangat teknis Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1993 ini disertai pula

dengan serangkaian Surat Keputusan Menteri. Dapat disebutkan adalah :

- a. Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 087/P/1993 tentang Pendaftaran Benda Cagar Budaya.
- b. Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 062/U/1995 tentang Pemilikan, Pengawasan, Pengalihan dan Penghapusan Benda Cagar Budaya dan/atau Situs.
- c. Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 063/U/1995 tentang Perlindungan dan Pemeliharaan Benda Cagar Budaya.
- d. Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 064/U/1995 tentang Penelitian dan Penetapan Benda Cagar Budaya dan/atau Situs.

5. Hasil dan Manfaat yang Diperoleh

Secara garis besar hasil dan manfaat yang diperoleh dari adanya peraturan Bangunan Khusus adalah dapat diminimalisirnya Degradasi Kualitas Kawasan Cagar Budaya dengan Studi Kasus: Kawasan Cagar Budaya Kraton Yogyakarta, adalah :

- a. Dengan adanya peraturan penyelenggaraan bangunan baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan maupun pemanfaatan, akan tercipta tertib penyelenggaraan pembangunan, pemanfaatan, dan penghapusan.
- b. Dengan adanya pengaturan penyelenggaraan pembangunan akan dapat dikendalikan agar bangunan yang dibangun memenuhi persyaratan teknis teknologi yang

berlaku sehingga dapat dihasilkan bangunan yang aman dan nyaman.

- c. Dengan adanya pengaturan penyelenggaraan pembangunan dapat dikendalikan pertumbuhan bangunan baik pada skala kawasan maupun skala kota, sehingga dapat tercipta lingkungan pemukiman yang aman, nyaman, seimbang, selaras dan lestari arsitektur bangunannya.

Pada sisi lain dari tersusunnya Peraturan Bangunan Khusus pada Kawasan Cagar Budaya Kraton Yogyakarta diperoleh arahan upaya penataan kawasan, dalam bentuk:

- a. Pengendalian peraturan bangunan dan lingkungan yang dapat menekan kecenderungan dampak negatif transformasi fungsi kawasan
- b. Peningkatan daya guna intensitas lingkungan.
- c. Upaya mendorong vitalitas fungsi kawasan yang efisien di dalam menampung semua aktifitas masyarakat.
- d. Pengendalian keseimbangan ekosistem lingkungan dan menampung fenomena sosial yang ada di dalam masyarakat.
- e. Penetapan ruang yang memperhatikan aspek pengendalian bentuk massa bangunan, aspek non fisik dan aspek lingkungan.
- f. Gambaran formulasi arahan bentuk (*guidelines*) yang dapat digunakan sebagai dasar rekomendasi untuk menentukan perijinan bangunan.
- g. Tersusunnya Peraturan Bangunan Khusus (PBK) Kawasan Kraton yang nantinya akan dituangkan dalam peraturan pengendalian

bangunan khusus yang pelaksanaan operasionalnya mencakup tentang pedoman umum (*General Guide Lines*) maupun pedoman teknis pelaksanaan pembangunan fisik dan lingkungan.

6. Kesimpulan

Perlunya ditetapkan suatu peraturan yang secara khusus mengatur, menata, dan mengarahkan keseluruhan proses penataan bangunan dan lingkungan, agar degradasi kualitas lingkungan budaya yang ada di Kawasan Kraton Yogyakarta dapat diminimalisir.

Dari hasil kajian, direkomendasikan juga, bahwa peraturan bangunan khusus tersebut juga dimungkinkan untuk digunakan pada kawasan-kawasan cagar budaya sejenis, walaupun tentu harus diikuti dengan pertimbangan kearifan lokal yang ada pada masing-masing kawasan cagar budaya.

7. Daftar Pustaka

- Adrisijanti, Inajati. t.th. *Arkeologi Perkotaan Mataram Islam*, Penerbit Jendela, Yogyakarta.
- Akihary, Huib. 1988. *Architectuur & Stedebouw in Indonesie*, De Walburg Pers, Zutphen.
- Anonim. 1980. *Risalah Sejarah dan Budaya, Seri Peninggalan Sejarah*, Balai Penelitian Sejarah dan Budaya, Yogyakarta.
- Artha, Arwan T. 2000. *Yogyakarta Tempo Doeloe, Sepanjang Catatan Pariwisata*, BIGRAF Publishing, Yogyakarta.
- Brongtodiningrat, KPH. 1978. *Arti Kraton Yogyakarta*, Museum Kraton Yogyakarta, Yogyakarta.
- Budihardjo, Eko. 1986. *Menuju Arsitektur Indonesia*, Penerbi Alumni, Bandung.
- Dakung, Sugiyarto. 1981/1982. *Arsitektur Tradisional Daerah Istimewa Yogyakarta*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan DIY, Yogyakarta.
- Departemen Pekerjaan Umum Kanwil Propinsi DIY, Ptoyek Perintis Perbaikan Lingkungan Perumahan Kota. 1986. *Perencanaan Teknis Kawasan Kraton dan Alun-alun Lor dalam rangka Pengembangan Kawasan Malioboro Yogyakarta*, Yogyakarta.
- Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi DIY bekerjasama dengan Suaka Peninggalan Sejarah dan Purbakala Daerah Istimewa Yogyakarta. 1993/1994. *Laporan Kegiatan Inventarisasi Asset Budaya Kawasan Kraton Yogyakarta*, Yogyakarta.
- Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi DI Yogyakarta. 1997/1998. *Kajian Identitas Bentuk Bangunan Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta.
- Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi DI Yogyakarta. 1998. *Rancangan Peraturan tentang Identitas Bentuk Bangunan Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta.
- Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi DI Yogyakarta. 1999. *Peraturan Bangunan Khusus Kawasan Kraton Yogyakarta*, Yogyakarta.
- Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi DI Yogyakarta. 1999.

- Laporan Analisis Dampak Lingkungan Kawasan Cagar Budaya Tamansari Yogyakarta*, Yogyakarta.
- Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi DI Yogyakarta. 2000. *Rencana Induk Pelestarian dan Pengembangan Kawasan Kraton*, Yogyakarta.
- Fakultas Teknik-UGM. 1994/1995. *Laporan Penelitian Bangunan-Bangunan di Kawasan Kraton Yogyakarta*, Yogyakarta
- Soekiman, Djoko, Dkk. 1992/1993. *Tamansari*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Proyek Pengembangan Media Kebudayaan Jakarta, Jakarta.
- Sukirman, DH. *Mengenal Sekilas Bangunan Pesanggrahan Tamansari Yogyakarta*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional Yogyakarta, Yogyakarta
- Biodata Penulis,**
Rully, S-1 Jurusan Arsitektur Fakultas Teknik Universitas Tunas Pembangunan (1996), S-2 Magister Teknik Arsitektur Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro (2003), Dosen Fakultas Teknik Jurusan Arsitektur Universitas Tunas Pembangunan Surakarta sejak 1998.