

**PELAKSANAAN PERLINDUNGAN HUKUM KAWASAN CAGAR
BUDAYA SITUS MAJAPAHIT DI TROWULAN OLEH PEMERINTAH
KABUPATEN MOJOKERTO.**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-syarat Memperoleh Gelar
Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum

Oleh

Yosi Abdhan Pradana

105010103111021



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2014

ABSTRAK

Di kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan banyak ditemui industri batu bata merah yang tidak sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto. Industri batu bata merah sudah ada sejak zaman dulu dan merupakan industri turun temurun. Industri batu bata merah di Trowulan banyak ditemui di kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui mengapa bisa terjadi pendirian industri batu bata merah di kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan dan apa upaya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Mojokerto dalam melindungi kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan dan apa faktor pendukung dan penghambat serta solusinya. Kesimpulan; pertama, Daerah Trowulan ditetapkan sebagai kawasan Cagar Budaya oleh Pemerintah kabupaten Mojokerto di dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah sedangkan industri batu bata merah mencapai ribuan di Trowulan dan menjadi mata pencaharian sebagian besar masyarakat Trowulan, apabila industri tersebut ditutup oleh pemerintah Kabupaten Mojokerto maka sangat berpengaruh terhadap hajat hidup masyarakat Trowulan. Upaya perlindungan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto yaitu membuat Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang, Sosialisasi Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032, Memberikan lapangan pekerjaan kepada masyarakat sekitar Trowulan, Mendaftarkan Trowulan ke Peringkat Nasional. Faktor pendukung Upaya perlindungan adalah dari Pemerintah pusat melalui pengawasan dan produk hukum tentang pelestarian kawasan, Pemerintah daerah dari pelestarian secara langsung oleh DISPORBUDPAR, dan Masyarakat yang aktif peduli terhadap kelestarian kawasan cagar budaya di Trowulan. Faktor penghambat upaya perlindungan adalah dari Pemerintah pusat yang lambat dalam mengeluarkan APBN untuk pelestarian, Pemerintah daerah tidak tegas dalam menutup industri batu bata merah, dan masyarakat yang belum percaya rencana pemerintah dalam menerapkan Mojopahit Park. Solusi yang dapat ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto yaitu membuat peraturan daerah tentang cagar budaya, menyediakan APBD untuk kawasan cagar budaya dan merealisasikan Majapahit Park.

Kata Kunci: Kawasan Cagar Budaya, Industri Batu Bata

ABSTRACT

In the area of cultural heritage sites in Trowulan Majapahit found many red brick industry that does not comply with the Mojokerto Regency Regulation No. 9 red has existed since ancient times and is a hereditary Industry. Industrial rock 2012 on Spatial Planning Formulation of the problem of this research is: Why did it happen establishment Brick Industry in the Region Heritage Site Majapahit in Trowulan and What Government Efforts in Protecting Mojokerto Cultural reserve Majapahit Trowulan site and what factors supporters and inhibitors as well as the solution. Conclusion; The first, designated as Region Trowulan heritage area by the Government of Mojokerto district in the Regional Regulation on Spatial Planning Industry brick red while reaching thousands in Trowulan and become part of the community livelihood Trowulan, if the industry is shut down by the government Mojokerto then very affect the lives of the people Trowulan. Protection efforts by the Government of Mojokerto which makes local regulation on Spatial Planning, Socializing Mojokerto Regency Regulation No. 9 of 2012 on Spatial Planning Mojokerto Year 2012-2032, provide jobs to the people around Trowulan, Registering Trowulan to the National Rating. Supporting factor is the protection efforts of the central government through oversight and laws about the preservation of the region, the Government of the conservation area directly by DISPORBUDPAR, and communities actively concerned with the preservation of cultural heritage area in Trowulan. Limiting factor is the protection of the central government was slow in issuing state budget for conservation, local government does not shut down the industry firmly in the red brick, and people who do not believe the government's plan to implement Mojopahit Park. Solutions that can be taken by the Government of Mojokerto which make local regulations on cultural heritage, provide the budget for the heritage area and realize the Majapahit Park.

Keywords: Cultural reserve, Industrial Bricks

I. PENDAHULUAN

Trowulan adalah sebuah kecamatan di Kabupaten Mojokerto, Jawa Timur, Indonesia. Kecamatan ini terletak di bagian barat Kabupaten Mojokerto, berbatasan dengan wilayah Kabupaten Jombang. Trowulan terletak di jalan nasional yang menghubungkan Surabaya-Solo. Situs Trowulan merupakan satu-satunya situs perkotaan masa klasik Indonesia. Situs yang luasnya 11 km x 9 km, cakupannya meliputi wilayah Kecamatan Trowulan dan Sooko di Kabupaten Mojokerto.¹ Menjelang akhir tahun 2008, pemerintah Indonesia menyponsori eksplorasi besar-besaran di situs yang dipercaya sebagai bekas lokasi istana Majapahit. Jero Wacik, Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia menyatakan bahwa Taman Majapahit akan dibangun di kawasan ini dan akan rampung pada tahun 2009. Pembangunan kawasan ini bertujuan untuk mencegah kerusakan situs Trowulan akibat industri pembuatan bata rumahan yang tumbuh banyak di kawasan ini. Taman Majapahit ini memperluas area Museum Trowulan yang telah ada dan menjadi sarana wisata edukasi dan rekreasi yang bertema sejarah Majapahit.² Trowulan akhirnya ditetapkan sebagai kawasan cagar budaya peringkat nasional sesuai Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 260/M/2013 tentang Penetapan Satuan Ruang Geografis Trowulan Sebagai kawasan Cagar Budaya Peringkat Nasional tertanggal 30 Desember 2013.³

Pasal 50 ayat 3 Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Mojokerto menyebutkan Kawasan Mojopahit Park di Kecamatan Trowulan dan Kecamatan Jatirejo direncanakan sebagai KSN. Kawasan Strategis Nasional yang selanjutnya disingkat KSN adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang telah ditetapkan sebagai warisan dunia.

¹ Departemen Kebudayaan dan Pariwisata, **Mutiara-Mutiara Majapahit**, 2007, hlm 99

² Jero Wacik, 2012, Abad Kejayaan Indonesia, (*online*) <http://www.esdm.go.id/berita/artikel/56-artikel/5979-siklus-7-abad-kejayaan-indonesia.html> diakses 4 Maret 2014

³ Ishomuddin, **Trowulan Jadi Kawasan Cagar Budaya Nasional**, 2014, (*online*), <http://www.tempo.co/read/news/2014/01/08> di akses 4 Maret 2014

Dari hasil pengamatan di lokasi penelitian juga di temukan banyak industri batu bata yang berada di sekitar kawasan cagar budaya, Pengamatan di sekitar Candi Tikus, kawasan di pusaran kota Trowulan, telah menjamur industri batu bata. Industri batu bata ini dikerjakan tidak jauh dari museum Majapahit dan kolam Segaran. Bahkan, industri rumahan ini dikerjakan tanpa memandang lokasi. Seperti berada persis di bibir kolam Segaran dan persis bersebelahan dengan kompleks Candi Tikus.

Kepala Tata Usaha BPCB Trowulan Danang Wahyu Utomo mencatat, ada ribuan perajin industri batu bata yang tersebar di Trowulan. Menurutnya, aktivitas ekonomi kecil seperti ini yang dikhawatirkan bisa mengancam lingkungan cagar budaya karena terus menggali tanah untuk bahan baku batu bata. "Semua dikerjakan tanpa meminta pertimbangan kami," kata Danang.⁴ Menurut Kepala BCPB Provinsi Jawa Timur, bapak Aris Soviyani mengatakan bahwa beberapa tanah di Trowulan yang digunakan untuk penggalian tanah liat sebagai bahan baku batu bata bahkan sudah habis lapisannya, yang bersisa hanyalah tanah pasir.⁵ Hilangnya lapisan tanah di Trowulan akibat terus-menerusnya penggalian tanah yang dilakukan tentu mengikis sejarah Majapahit yang tertimbun di tanah Trowulan.

Industri batu bata merah Trowulan sebenarnya merupakan industri yang dilarang oleh Pemerintah karena dinilai hal tersebut merusak kelestarian cagar budaya. Hal tersebut dilarang karena sebenarnya di dalam tanah Trowulan banyak sekali ditemukan pondasi-pondasi rumah kuno dan masih banyak temuan benda-benda Majapahit yang dikhawatirkan hilang karena penggalian tanpa izin yang dapat merugikan bangsa Indonesia karena hilangnya sejarah. Penggalian tersebut tentu melanggar ketentuan pasal 85 peraturan daerah kabupaten Mojokerto Nomor 9 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto yang berbunyi:

⁴Reza Gunadha, **Situs Majapahit di Trowulan Terancam Industri Batu Bata**, (online) <http://www.tribunnews.com/regional/2013/10/17/situs-majapahit-di-trowulan-terancam-industri-batu-bata> tanggal 17 Oktober 2013 pukul 12:21 WIB, di akses 24 Januari 2014.

⁵Wawancara dengan Bpk Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur) tanggal 20 Mei 2014

Izin penggunaan pemanfaatan tanah (IPPT) sebagaimana dimaksud dalam pasal 82 ayat (3) huruf c merupakan izin yang diberikan kepada pemohon untuk melakukan perubahan penggunaan tanah yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Dijelaskan dalam peraturan daerah tersebut bahwa di kabupaten Mojokerto izin yang diberikan kepada pemohon untuk melakukan perubahan penggunaan tanah yang sesuai dengan RTRW, Maka dari itu, penggunaan tanah yang dilakukan di Trowulan harus sesuai dengan RTRW setempat yang menetapkan kawasan Trowulan sebagai kawasan sejarah dan pariwisata. Namun dari fakta di lapangan, peraturan daerah tersebut tidak berjalan efektif karena ditemui masih banyak hambatan pelaksanaan peraturan daerah tersebut.

II. PERMASALAHAN

Dari latar belakang tersebut permasalahan dalam artikel ini adalah:

1. Mengapa bisa terjadi pendirian Industri Batu Bata di Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan?
2. Apa upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto dalam melindungi Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan dan apa faktor pendukung dan penghambat serta solusinya?

III. METODE PENELITIAN

Penelitian tentang perlindungan kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan merupakan penelitian empiris yang menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, karena mengkaji berbagai kenyataan mengenai perlindungan kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto.

Data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah penjelasan dan pengalaman dan pengalaman dari Pegawai Kantor Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto dan Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur tentang perlindungan hukum kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit Trowulan terkait tentang Industri batu bata. Untuk mendapatkan data primer, wawancara bebas dengan menggunakan pedoman wawancara dan data sekunder diperoleh dari narasumber tersebut. Hasil wawancara dan studi

dokumen diuraikan dan dihubungkan secara sistematis sehingga dapat dikaji dalam menjawab permasalahan dalam artikel ini tentang perlindungan hukum kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit Trowulan. Deskriptif kualitatif digunakan untuk mengkaji data primer hasil wawancara bebas. Kata-kata kunci penting dari hasil wawancara tersebut antara lain: perlindungan hukum, kawasan cagar budaya, industri batu bata, digunakan untuk mendeskripsikan dan mengkaji perlindungan hukum kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit Trowulan. Sedangkan studi dokumen terhadap data sekunder digunakan untuk memastikan data primernya.

IV. TINJAUAN PUSTAKA

4.1 Kajian Umum Tentang Perlindungan Hukum

Dengan tindakan pemerinah sebagai titik sentral, dibedakan dua macam perlindungan hukum yaitu :⁶

4.1.1. Perlindungan Hukum Preventif

Preventie adalah pencegahan, tindakan untuk mencegah terjadinya sesuatu.⁷Pada perlindungan hukum preventif ini, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan terjadi sengketa.

4.1.2. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan Hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh peradilan umum dan administrasi di Indonesia termasuk didalam kategori perlindungan hukum represif.

4.2. Kajian Umum Tentang Cagar Budaya

Kawasan Cagar Budaya adalah adalah satuan ruang geografis yang memiliki dua Situs Cagar Budaya atau lebih yang letaknya berdekatan dan/atau memperlihatkan ciri tata ruang yang khas. Kawasan Cagar Budaya memiliki dua

⁶Philipus Hadjon, **Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia**, Bina Ilmu, 1987, Surabaya.

⁷Simorangkir, Rudy dan Prasetyo., **Kamus Hukum**, Sinar Grafika, 2013, Jakarta. Hlm 133

atau lebih situs yang memperlihatkan hubungan sinkronis maupun diakronis.⁸ Sinkronis adalah bersangkutan dengan peristiwa yang terjadi di suatu masa yg terbatas, sedangkan diakronis berkenaan dengan pendekatan terhadap bahasa dengan melihat perkembangan sepanjang waktu yang bersifat historis.

Situs Cagar Budaya adalah lokasi yang berada di darat dan/atau di air yang mengandung Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, dan/atau Struktur Cagar Budaya sebagai hasil kegiatan manusia atau bukti kejadian pada masa lalu. Situs Cagar Budaya mengandung satu atau lebih benda, bangunan, atau struktur.⁹

Klasifikasi Cagar Budaya

- a. Benda Cagar Budaya
- b. Bangunan Cagar Budaya
- c. Struktur Cagar Budaya
- d. Situs Cagar Budaya

4.3. Kajian Umum Tentang Tata Ruang

Menurut D.A Tisnamidjaja, yang dimaksud dengan pengertian ruang adalah wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas hidup yang layak.¹⁰

Asas dan Tujuan Tata Ruang

- a. Keterpaduan
- b. Keserasian
- c. Keberlanjutan
- d. Keberdayagunaan dan Keberhasilgunaan
- e. Keterbukaan
- f. Kebersamaan dan Kemitraan

⁸ **Pendaftaran, Penetapan, dan Penghapusan Cagar Budaya**, Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata

⁹ Ibid.

¹⁰ Jinearso Ridwan dan Ahmad Sodil, 2008, **Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Otonomi Daerah**, Nuansa, Bandung, 2008, hlm 23

- g. Perlindungan Kepentingan Umum
- h. Kepastian Hukum dan Keadilan
- i. Akuntabilitas

Pemanfaatan ruang merupakan pedoman dalam pelaksanaan peruntukkan ruang yang meliputi fungsi lindung dan fungsi budi daya. Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya. Menurut pasal 32 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya. Pemanfaatan ruang tersebut dapat dilaksanakan, baik pemanfaatan ruang secara vertikal maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi. Program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya termasuk jabaran dari indikasi program utama termuat dalam rencana tata ruang dan wilayah (RTRW).

4.4. Kajian Umum Tentang Pemerintah Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten atau kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

V. PEMBAHASAN

5.1. Pendirian Industri Batu Bata Merah di Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan

Fakta yang ditemukan di lokasi penelitian, penduduk Trowulan banyak yang memanfaatkan tanah persawahan untuk digali dan digunakan sebagai industri batu bata merah. Pernyataan dari masyarakat bahwa industri batu bata merah yang dikerjakan oleh masyarakat merupakan industri yang sudah turun

temurun dilakukan karena masyarakat pada kenyataannya lebih merasa untung jika tanahnya digunakan untuk industri batu bata merah ketimbang untuk sektor pertanian.¹¹ Masyarakat juga terkadang mengeluarkan alasan kesuburan tanah jika diberi peringatan oleh pemerintah, salah satunya adalah alasan bahwa tanah di Trowulan perlu dilakukan penggalian lebih dalam dari permukaan tanah karena jika tidak digali maka tanah menjadi kurang subur untuk pertanian. Tidak jarang juga alasan itu hanya menjadi alasan semata dari masyarakat karena saat dilakukan pengontrolan lagi tanah tersebut tetap digali untuk batu bata dan tidak ditanami untuk persawahan atau pertanian.¹² Adanya industri batu bata merah tersebut menjadi salah satu masalah yang dihadapi dalam menjadikan kawasan cagar budaya di Trowulan.

Industri batu bata ini sudah dianggap sebagai industri yang biasa dilakukan oleh penduduk trowulan sejak dulu (turun-temurun). Tidak terdapat pajak dan retribusi pada kegiatan industri ini. Masyarakat yang memproduksi batu bata merah hanya membayar seribu rupiah (Rp 1000,-) per-seratus (100) bata kepada kepala desa setempat. Uang tersebut dimasukkan ke kas desa dan digunakan untuk keperluan dan kegiatan desa setempat.¹³ Pemerintah kabupaten Mojokerto sama sekali tidak mendapatkan sektor penghasilan dari industri rumahan ini.

Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) mempunyai kewajiban melindungi situs cagar budaya tersebut sesuai dengan peraturan yang ada. Tahun 2010 disahkan UU Cagar Budaya yang menyebutkan kawasan cagar budaya di dalamnya, maka itu BCPB juga mempunyai tugas melindungi kawasan cagar budaya. Kabupaten Mojokerto melalui perda nomor 9 tahun 2012 menjadikan Trowulan sebagai Kawasan Cagar Budaya. Setelah disahkannya peraturan daerah tersebut, Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) juga memiliki tugas untuk menjaga kawasan cagar budaya di Trowulan.

Pemerintah Kabupaten Mojokerto dengan Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) saling berkoordinasi untuk melestarikan, melindungi dan memelihara

¹¹ Wawancara dengan Bapak Tuwi (Masyarakat Trowulan), tanggal 7 April 2014

¹² Wawancara dengan Bapak Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur), tanggal 19 Mei 2014

¹³ Wawancara dengan Tuwi (Pembuat batu bata merah di Trowulan), tanggal 7 April 2014

kawasan cagar budaya di Trowulan. Keberadaan industri batu bata merah di kawasan Trowulan menjadi masalah bagi kedua instansi bertugas melaksanakan ketentuan peraturan yang berkaitan dengan kawasan cagar budaya. Peraturan daerah kabupaten Mojokerto mengenai RTRW menjadi sulit untuk dilaksanakan karena banyak tanah yang digunakan industri batu bata merah yang sudah menjadi hak kepemilikan masyarakat itu sendiri, seperti sudah sebagai tanah hak milik. Hak milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh, dan bisa dimiliki secara turun-temurun tanpa ada batas waktu berakhirnya.¹⁴ Tetapi dalam menggunakan hak kepemilikan tanahnya harus sesuai dengan peraturan daerah setempat. Perda RTRW di kabupaten Mojokerto yang menetapkan Trowulan sebagai kawasan cagar budaya, maka seluruh kegiatan penggunaan lahan di Trowulan harus sesuai dengan peraturan daerah yang berkaitan. Pemerintah Kabupaten Mojokerto melalui Badan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Mojokerto memberikan ketentuan syarat diberikannya izin pembangunan di Trowulan harus mendapatkan rekomendasi dari Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB). Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) memberikan rekomendasi terhadap segala aktifitas di Trowulan yang merubah struktur tanah. Rekomendasi diberikan apabila kajian teknis sudah dilakukan oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) terhadap tanah atau wilayah yang dibangun, karena dikhawatirkan tanah atau wilayah yang akan diganggu struktur keasliannya menyimpan nilai sejarah yang tinggi. Tanah atau wilayah di Trowulan yang menyimpan potensi peninggalan Majapahit tidak diberikan rekomendasi oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) untuk melakukan aktifitas pembangunan maupun penggalian.¹⁵

Teori Lawrence M. Friedman dapat digunakan untuk menganalisis persoalan yang ada mengenai pendirian industri batu bata merah di kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan melalui tiga unsurnya. Berikut ini permasalahan pendirian industri batu bata merah jika dilihat dari teori Lawrence M. Friedman:

a. Substansi Hukum

¹⁴ Irma Devi Purnamasari, **Hukum Pertanahan**, 2010, Mizan Media Utama, Bandung, hlm3.

¹⁵ Wawancara dengan Bapak Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur), tanggal 19 Mei 2014

Substansi yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Dalam Pasal 1 KUHP ditentukan “tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat di hukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya”. Sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksi hukum apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan.

Elemen substansi hukum untuk melindungi kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan tidak hanya diberikan dari pemerintah kabupaten, melainkan dari pemerintah pusat juga.

1) Pemerintah Pusat

Substansi hukum yang telah dihasilkan oleh pemerintah pusat terkait kawasan cagar budaya adalah dengan dikeluarkannya undang-undang nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

2) Pemerintah daerah tingkat Provinsi

Dalam menyelaraskan antara peraturan Cagar Budaya dan peraturan mengenai tata ruang mengeluarkan suatu produk hukum Peraturan Daerah mengenai tata ruang provinsi Jawa Timur dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011-2031. Substansi didalam Peraturan daerah provinsi Jawa Timur ini juga menetapkan Kawasan Mojopahit Park ditetapkan di Kabupaten Mojokerto, pengaturan teknis selanjutnya diatur di peraturan daerah tingkat kabupaten/kota.

3) Pemerintah Kabupaten Mojokerto

Produk hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto berupa peraturan daerah mengenai RTRW melalui Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto sebagai salah satu bentuk otonomi daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto. Substansi hukum yang ada di dalam peraturan daerah tersebut berupa teknis mengenai tata ruang di kabupaten Mojokerto. Kawasan Cagar Budaya Situs

Majapahit di Trowulan juga diatur jelas di dalam peraturan daerah tersebut. Peraturan daerah mengenai tata ruang kabupaten Mojokerto sudah mencantumkan mengenai sanksi apabila peraturan tersebut tidak dipatuhi, tetapi kondisi industri yang sulit untuk diselesaikan membuat peraturan daerah yang ada memiliki substansi yang tidak efektif.

Ketidak-efektifan beberapa peraturan tingkat undang-undang, provinsi dan daerah di Kabupaten Mojokerto dikarenakan hal-hal yang menyangkut ekonomi masyarakat. Maka itu teori Lawrence M. Friedman mengenai substansi hukum yang dapat dilaksanakan atau tidak, di dalam masalah pendirian industri batu bata merah di kawasan cagar budaya Trowulan ini menemukan jawaban bahwa substansi hukum yang ada untuk kawasan cagar budaya Majapahit di Trowulan ini belum bisa dilaksanakan.

b. Struktur Hukum/Pranata Hukum

Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Di dalam melaksanakan tugas-tugasnya maka petugas seyogyanya harus mempunyai suatu pedoman, antara lain peraturan-peraturan tertulis tertentu yang mencakup ruang lingkup tugas-tugasnya tersebut.¹⁶

Sistem struktural yang bisa menentukan baik atau tidaknya hukum itu dapat terlaksana tentu dengan melihat dari sumber daya manusia (SDM) yang ada di suatu instansi itu. Untuk melindungi kawasan cagar budaya, instansi yang ditugaskan oleh pemerintah daerah tingkat provinsi melalui Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) dan Dinas Pemuda Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto. Kedua instansi ini saling kooperatif dalam melaksanakan pelestarian terhadap cagar budaya di Trowulan. Bahkan di dalam pelaksanaannya, tingkat pemerintah daerah seringkali tidak menjadi persoalan bagi kedua instansi

¹⁶ Soerjono Soekanto, **Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum**, 1986, Bandung, Alumni, hlm 54

ini, karena yang terpenting adalah bagaimana menjaga situs Majapahit yang terdapat di Kawasan Cagar Budaya di Trowulan.¹⁷

c. Kultur hukum

Menurut Lawrence Meir Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Kultur Hukum yang ditemukan di dalam kawasan Cagar Budaya di Trowulan adalah;

- 1) Masyarakat menyadari bahwa wilayah yang digunakan sebagai kegiatan hidupnya di Trowulan merupakan kawasan cagar budaya
- 2) Masyarakat mempunyai kebiasaan yang sudah menjadi turun-temurun yaitu usaha industri batu bata merah yang bahan bakunya mengambil tanah di wilayah Trowulan dengan cara digali.
- 3) Ditetapkannya kawasan cagar budaya di Trowulan tidak membuat masyarakat berhenti di kegiatan industri batu bata merah di Trowulan karena bagi masyarakat apabila industri tersebut dihentikan, mereka kehilangan mata pencaharian.
- 4) Berdasarkan kebiasaan yang ditemui di masyarakat Trowulan, industri batu bata merah merupakan kultur masyarakat Trowulan yang tidak sesuai dengan peraturan daerah kabupaten Mojokerto. Maka perlunya dibangun kesadaran masyarakat di daerah Trowulan agar kawasan Cagar Budaya yang ditetapkan oleh RTRW Kabupaten dapat terlaksana dengan baik.

Di dalam luas wilayah Trowulan 39,20 km² terdapat 3124 industri batu bata merah yang tersebar di kawasan cagar budaya Trowulan.¹⁸ Balai Pelestarian

¹⁷ Wawancara dengan Bapak Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur), tanggal 19 Mei 2014

¹⁸ Wawancara dengan Bapak Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur), tanggal 19 Mei 2014

Cagar Budaya (BPCB) menyampaikan bahwa industri batu bata merah dilarang karena merusak struktur tanah yang ada di kawasan cagar budaya. Sebagaimana di dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya Pasal 66 ayat (1) yang menyebutkan “Setiap orang dilarang merusak Cagar Budaya, baik seluruh maupun bagian-bagiannya, dari kesatuan, kelompok, dan/atau dari letak asal.”

5.2. Upaya Perlindungan Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan

Dalam melindungi kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan, pemerintah kabupaten Mojokerto melakukan beberapa upaya diantaranya:

1) Membuat Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang

Pembangunan di wilayah Kabupaten Mojokerto harus mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032 dan menyesuaikan dengan peta rencana tata ruang wilayah kabupaten Mojokerto yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto. Pada peraturan daerah tata ruang kabupaten Mojokerto diantaranya tercantum ketentuan mengenai kawasan cagar budaya di Trowulan. Yaitu kawasan Mojopahit Park ditetapkan di Trowulan dan direncanakan sebagai Kawasan Strategis Nasional. Upaya membuat regulasi ini dibuat oleh pemerintah Mojokerto untuk melindungi nilai-nilai sejarah Majapahit yang sebagian besar terdapat di Trowulan.

Pasal 50

(2) KSP dari sudut kepentingan sosial dan budaya di Kabupaten ditetapkan di Kawasan Mojopahit Park.

(3) Kawasan Mojopahit Park di Kecamatan Trowulan dan Kecamatan Jatirejo direncanakan sebagai KSN.

Pasal 52

Penetapan KSK dari sudut kepentingan sosial dan budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (4) huruf b meliputi:

- a. kawasan strategis perlindungan benda cagar budaya terdapat di Kecamatan Trowulan, Kecamatan Jatirejo, Kecamatan Trawas, Kecamatan Ngoro, Kecamatan Sooko, Kecamatan Puri, dan Kecamatan Pacet; dan
 - b. kawasan mojopahit park yang terdapat di kawasan candi Kecamatan Trowulan.
- 2) Sosialisasi Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032.

Sosialisasi mengenai tata ruang kabupaten Mojokerto telah disampaikan kepada masyarakat Trowulan, dan semenjak dilakukannya sosialisasi tersebut seluruh masyarakat dianggap memahami isi peraturan daerah tersebut dan secara langsung mempunyai hak dan kewajiban atas peraturan daerah tersebut selama ruang dan wilayahnya di Kabupaten Mojokerto.¹⁹ Penyampaian sosialisasi kepada masyarakat Trowulan mengenai kawasan cagar budaya di Trowulan diantaranya melalui forum-forum yang dibuat masyarakat sendiri dalam rangka menjaga keutuhan nilai sejarah Majapahit di Trowulan.

- 3) Memberikan lapangan pekerjaan kepada masyarakat sekitar

Untuk menjaga dan mengembangkan potensi wisata, pemerintah memberikan porsi kepada masyarakat Trowulan untuk menjadi pengurus atau penjaga lokasi yang dijadikan pariwisata itu. Hal ini dilakukan pemerintah agar masyarakat bisa berpindah mata pencaharian menjadi wirausaha di kawasan pariwisata dan meninggalkan industri batu bata merah. Pemerintah kabupaten Mojokerto juga dibantu oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya melakukan pemeliharaan lokasi situs agar wisatawan lokal maupun asing tertarik untuk berwisata di kawasan cagar budaya.²⁰ Tidak hanya merawat situs-situs sejarah, pemerintah kabupaten Mojokerto juga melalui Dinas Pemuda Olahraga,

¹⁹ Wawancara dengan Bapak Drs. Wisnu Hadi S, M.Si (KASI Kesejarahan dan Kepurbakalaan DISPORABUDPAR Kabupaten Mojokerto)

²⁰ Wawancara dengan Bpk Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur) tanggal 20 Mei 2014

Kebudayaan dan Pariwisata mengadakan pentas seni tradisional khas Majapahit sebagai daya tarik wisata di kawasan Cagar Budaya di Trowulan.²¹

4) Mendaftarkan Trowulan ke Peringkat Nasional

Sebagai salah satu peninggalan kerajaan terbesar di Indonesia, kawasan cagar budaya di Trowulan sudah seharusnya menjadi Kawasan Strategis Nasional. Di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032, disebutkan Mojopahit Park yang berada di Trowulan direncanakan menjadi KSN (Kawasan Strategis Nasional).

Pendaftaran status kawasan dilakukan oleh pemerintah kabupaten dan Trowulan²² ditetapkan sebagai kawasan cagar budaya peringkat nasional sesuai Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 260/M/2013 tentang Penetapan Satuan Ruang Geografis Trowulan Sebagai kawasan Cagar Budaya Peringkat Nasional tertanggal 30 Desember 2013.²³

5.2.1. Faktor Pendukung Upaya Perlindungan Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto

1. Pemerintah Pusat

Melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, pemerintah pusat membuat peraturan mengenai Kawasan Cagar Budaya di dalam UU Cagar Budaya. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kewenangan kepada Pemerintah dan partisipasi masyarakat dalam mengelola Cagar Budaya, dibutuhkan sistem manajerial perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi yang baik berkaitan dengan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan Cagar Budaya sebagai sumber daya budaya bagi kepentingan yang luas. Pelanggaran atas cagar budaya juga diatur oleh pemerintah pusat dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun

²¹ Wawancara dengan Bapak Drs. Wisnu Hadi S, M.Si (KASI Kesejarahan dan Kepurbakalaan DISPORABUDPAR Kabupaten Mojokerto)

²² Wawancara dengan Bapak Drs. Wisnu Hadi S, M.Si (KASI Kesejarahan dan Kepurbakalaan DISPORABUDPAR Kabupaten Mojokerto)

²³ Ishomuddin, **Trowulan Jadi Kawasan Cagar Budaya Nasional**, 2014, (online), <http://www.tempo.co/read/news/2014/01/08> di akses 4 Maret 2014

2010 Cagar Budaya Bab ke XI tentang ketentuan pidana pasal 101 sampai pasal 115.

Pemerintah Pusat juga melalui APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) mengeluarkan kompensasi untuk masyarakat yang menemukan penemuan peninggalan Majapahit.

Pemerintah pusat menetapkan Trowulan sebagai kawasan cagar budaya peringkat nasional sesuai Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 260/M/2013 tentang Penetapan Satuan Ruang Geografis Trowulan Sebagai kawasan Cagar Budaya Peringkat Nasional tertanggal 30 Desember 2013.

2. Pemerintah Daerah

Upaya yang mendukung kawasan Cagar Budaya di Trowulan dari pemerintah daerah melalui pembuatan Peraturan daerah kabupaten Mojokerto tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah, upaya pemeliharaan yang dilakukan oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya dan Dinas Pariwisata Olahraga dan Kebudayaan.

Melalui Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Tahun 2009 tentang Pedoman Pelestarian Kebudayaan, sesuai pasal 5: Pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan pelestarian kebudayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) berkewajiban: “b. menyusun Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pelestarian Kebudayaan Daerah;” Peraturan daerah kabupaten Mojokerto Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto memuat beberapa pasal terkait kawasan cagar budaya di Kecamatan Trowulan

3. Masyarakat

Aktifnya keterlibatan masyarakat dalam rencana tata ruang di suatu wilayah juga diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Peran Tata Cara Masyarakat dalam Penataan Ruang.

5.2.2. Faktor Penghambat Upaya Perlindungan Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto

1. Pemerintah Pusat

Penemuan sisa peninggalan kerajaan Majapahit oleh masyarakat yang dilaporkan penemuan ke BCPB berhak mendapatkan kompensasi sebagai *reward* atas penemuannya. Kompensasi tersebut diberikan melalui dana APBN, akan tetapi proses yang lama dari pemerintah membuat dana kompensasi ini seringkali terhambat.²⁴

Lambatnya pemerintah dalam mendaftarkan situs Majapahit sebagai salah satu situs warisan dunia kepada UNESCO juga memperlihatkan kurangnya perhatian pemerintah pusat dalam menjaga warisan budaya Indonesia.

2. Pemerintah daerah

Masalah kompensasi dari pemerintah untuk tanah-tanah yang mengandung situs sejarah juga menjadi kendala dalam melaksanakan peraturan daerah mengenai penataan ruang kawasan cagar budaya di Trowulan. Kendala APBD yang minim untuk kebudayaan dirasakan DISPORABUDPAR sebagai salah satu alasan masyarakat tidak mau berhenti dari industri batu bata merah.²⁵

Belum adanya peraturan daerah khusus yang dibuat oleh pemerintah kabupaten membuat pelaksanaan teknis dari UU Cagar Budaya tidak mendetail di daerah kabupaten Mojokerto

3. Masyarakat

Rencananya Mojopahit park di Trowulan memang belum sepenuhnya diterima oleh masyarakat karena mengenai rencana pemerintah daerah menjadikan masyarakat Trowulan sebagai wirausaha kerajinan tangan pariwisata khas Majapahit masih belum mendapatkan kepercayaan di hati masyarakat.

²⁴ Wawancara dengan Bapak Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur), tanggal 19 Mei 2014

²⁵ Wawancara dengan Bapak Drs. Wisnu Hadi S, M.Si (KASI Kesejarahan dan Kepurbakalaan DISPORABUDPAR Kabupaten Mojokerto)

5.2.3. Solusi yang diberikan Pemerintah Kabupaten Mojokerto dalam Perlindungan Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan

- 1) Membuat peraturan daerah khusus mengenai Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan

Pemerintah kabupaten Mojokerto sangat perlu membuat peraturan daerah mengenai cagar budaya Kabupaten Mojokerto karena peraturan daerah tersebut sangat diperlukan sebagai pengaturan pelaksanaan teknis dari undang-undang cagar budaya No 11 tahun 2010. Jika terdapat peraturan daerah mengenai cagar budaya di kabupaten Mojokerto, hal itu sangat membantu dinas terkait dalam melaksanakan perlindungan kawasan cagar budaya di Trowulan dan sebagai bukti kepada masyarakat bahwa kawasan cagar budaya di Trowulan merupakan hal penting yang sangat diberikan perhatiannya oleh Pemerintah Kabupaten, dengan demikian kemungkinan perencanaan Majapahit Park di Trowulan bisa mendapatkan kepercayaan dan dukungan penuh dari masyarakat Trowulan.

- 2) Fungsi Alokasi APBD yang memadai untuk kawasan cagar budaya di Trowulan

APBD yang dikelola dan dilaksanakan dengan baik tentu akan mengoptimalkan penggunaan seluruh sumber daya yang dimiliki oleh daerah yang bersangkutan sehingga dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas ekonomi yang pada akhirnya bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat. Tentu saja jika pemerintah kabupaten Mojokerto mempunyai APBD yang cukup untuk mengelola sektor pariwisata di kawasan Cagar Budaya Trowulan akan membuat masyarakat mempertimbangkan mempunyai usaha kecil mandiri sebagai penunjang pariwisata dan meninggalkan industri batu bata merah.

- 3) Merealisasikan Majapahit *Park*

Dengan segera direalisikannya Majapahit Park tentu membuat masyarakat Trowulan mendapatkan penghasilan baru dari para wisatawan yang datang untuk menikmati wisata budaya sejarah. Pemerintah Kabupaten Mojokerto harus menanggapi hal ini dengan serius agar rasa kepercayaan masyarakat

terhadap ketentuan yang dibuat pemerintah bertambah dan memperoleh dukungan.

VI. PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Industri Batu Bata Merah dapat berdiri di kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan karena Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032 berjalan tidak efektif. Kegiatan Industri mengali tanah di kawasan Cagar Budaya untuk dijadikan bahan baku utama batu bata merah. Daerah Trowulan ditetapkan sebagai kawasan Cagar Budaya oleh Pemerintah kabupaten Mojokerto di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah sedangkan Industri batu bata merah sudah ada sejak zaman dulu dan merupakan Industri turun temurun yang sudah menjadi mata pencaharian sebagian besar masyarakat trowulan, apabila industri batu bata merah tersebut ditutup oleh pemerintah Kabupaten Mojokerto maka akan sangat berpengaruh terhadap hajat hidup masyarakat Trowulan.

Upaya perlindungan kawasan cagar budaya di Trowulan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto yaitu dengan membuat Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang, Sosialisasi Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032, Memberikan lapangan pekerjaan kepada masyarakat sekitar Trowulan, Mendaftarkan Trowulan ke Peringkat Nasional. Faktor Pendukung Upaya Perlindungan Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan adalah dari Pemerintah pusat melalui pengawasan dan produk hukum tentang pelestarian kawasan, Pemerintah daerah dari pelestarian secara langsung oleh DISPORBUDPAR, dan Masyarakat yang aktif dan peduli terhadap kelestarian kawasan cagar budaya di Trowulan. Faktor Penghambat Upaya Perlindungan Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan adalah dari Pemerintah pusat yang lambat dalam mengeluarkan APBN untuk pelestarian kawasan cagar budaya, Pemerintah daerah yang tidak tegas dalam menutup industri batu bata

merah, dan masyarakat yang masih belum mempunyai rasa percaya akan rencana pemerintah dalam menerapkan Mojopahit Park. Solusi yang dapat ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto dengan cara membuat peraturan daerah tentang cagar budaya, menyediakan APBD untuk kawasan cagar budaya dan merealisasikan Majapahit Park.

6.2. Saran

1. Pemerintah Pusat

Pemerintah pusat lebih memperdulikan keseimbangan antara nilai sejarah dan kesejahteraan masyarakat. Produk hukum yang dibuat harus tetap memperhatikan aspek kesejahteraan sosial bagi masyarakat.

2. Pemerintah Daerah Kabupaten Mojokerto

Pemerintah Kabupaten Mojokerto membuat peraturan daerah tentang cagar budaya di Kabupaten Mojokerto sebagai regulasi teknis dari undang-undang cagar budaya. Pemerintah daerah harus tegas dalam menerapkan peraturan daerah tata ruang dan menutup industri batu bata merah secara perlahan dengan pendekatan dan solusi yang tepat bagi masyarakat Trowulan.

3. Masyarakat

Masyarakat mempunyai kesadaran betapa pentingnya nilai sejarah dan budaya bagi suatu bangsa. Masyarakat harus berperan aktif dalam mewujudkan Majapahit Park agar masyarakat sendiri mempunyai sumber penghasilan dari sektor pariwisata Majapahit Park.