

PERLINDUNGAN HUKUM BENDA CAGAR BUDAYA TERHADAP ANCAMAN KERUSAKAN DI YOGYAKARTA*

Francisca Romana Harjiyatni** dan Sunarya Raharja***

Bagian Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Janabadra, Yogyakarta
Jalan Tentara Rakyat Mataram Nomor 55-57, Kota Yogyakarta, D.I. Yogyakarta 55231

Abstract

This study aims to analyse the factors that has caused the damage and the extinction of the cultural heritages in the city of Yogyakarta, among which are the constraints that arise in providing legal protection of cultural heritage objects and the concept of strong legal protection at the local government level. This study mainly oversees the weaknesses in the legal protection of cultural heritages in Yogyakarta, as it has resulted in lack of regulations protecting the status and surroundings of these heritages. Research results show that the legal protection towards cultural heritages in Yogyakarta remains weak.

Keywords: *cultural heritages, legal protection.*

Intisari

Studi ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan kerusakan dan kemusnahan cagar budaya di Kota Yogyakarta, antara lain adalah hambatan yang timbul dalam memberi perlindungan hukum terhadap objek cagar budaya dan konsep perlindungan hukum terhadap objek tersebut dalam tingkat pemerintahan daerah. Studi ini secara garis besar meneliti kelemahan-kelemahan dalam perlindungan hukum terhadap objek cagar budaya di Kota Yogyakarta yang dirasa masih sangat kurang dalam membuat peraturan-peraturan daerah untuk melindungi status dan lingkungan dari cagar budaya di daerahnya. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum terhadap benda cagar budaya di Kota Yogyakarta masih lemah.

Kata Kunci: cagar budaya, perlindungan hukum.

Pokok Muatan

A. Latar Belakang Masalah	346
B. Metode Penelitian	347
C. Hasil Penelitian dan Pembahasan	348
1. Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Kerusakan dan Kemusnahan Benda Cagar Budaya di Kota Yogyakarta	348
2. Kendala-Kendala dalam Perlindungan Benda Cagar Budaya di Kota Yogyakarta	349
3. Perlindungan Hukum terhadap Benda-Benda Cagar Budaya di Kota Yogyakarta.....	352
D. Kesimpulan	355

* Hasil Penelitian Bagian Hukum Administrasi Negara, Universitas Janabadra Tahun 2011.

** Alamat korespondensi: sisca.rh@gmail.com

*** Alamat korespondensi: hukum@staff.janabadra.ac.id

A. Latar Belakang Masalah

Cagar budaya mempunyai pengertian yang serupa seperti cagar alam yang sudah sering didengar dalam masyarakat. Cagar alam adalah sebidang lahan yang dijaga untuk melindungi flora dan fauna yang ada di dalamnya, sedangkan cagar budaya yang dilindungi bukan suatu daerah yang bersifat alamiah melainkan hasil kebudayaan manusia yang berupa benda-benda peninggalan masa lalu. Salah satu daerah yang memiliki benda-benda peninggalan masa lalu adalah Kota Yogyakarta.¹ Keberadaan Kota Yogyakarta tidak dapat dilepaskan dari keberadaan Kraton Yogyakarta yang didirikan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono I pada tahun 1756. Berdirinya Kraton Yogyakarta menandai dimulainya perjalanan budaya masyarakat Yogyakarta dengan segala dinamikanya. Salah satu hasil karya budaya yang sampai saat ini masih dapat dinikmati masyarakat adalah bangunan warisan budaya. Keberadaan bangunan warisan budaya menjadi bagian penting dalam membentuk karakter Kota Yogyakarta yang membedakan dengan kota-kota lain.²

Identitas fisik Kota Yogyakarta selama ini terwujud pada bangunan-bangunan berarsitektur tradisional dan kolonial. Pusat arsitektur tradisional adalah kraton yang menjadi kiblat rumah bangsawan dan rakyat Jawa, sedangkan arsitektur kolonial diawali keberadaannya oleh Benteng *Vredeburg* yang lalu menyebar pada bangunan sekitarnya. Sebagai identitas kota, nilai sejarah kraton dan Benteng *Vredeburg* sangat tinggi. Kedua bangunan itu ada bersamaan dengan munculnya Kota Yogyakarta. Beberapa peristiwa sejarah berlangsung di bangunan-bangunan bersejarah tersebut. Rumah-rumah, sekolah-sekolah kuno peninggalan jaman penjajahan dan rumah-rumah ibadat kuno seperti klenteng menambah banyak-

nya daftar benda-benda bernilai dan mempunyai cerita sejarah yang perlu dilestarikan sebagai benda cagar budaya yang perlu dijaga kelestariannya.³

Namun demikian perkembangan zaman dewasa ini menuntut pembangunan di berbagai bidang. Salah satu bidang pembangunan yaitu pembangunan ekonomi, seringkali membawa dampak negatif pada keberadaan bangunan-bangunan warisan budaya di Kota Yogyakarta. Hal ini ditandai dengan munculnya banyak bangunan pusat perbelanjaan di Kota Yogyakarta. Seringkali perkembangan tersebut berdampak pada penghancuran bangunan-bangunan warisan budaya untuk digantikan dengan bangunan-bangunan baru. Beberapa contoh yang terjadi di Kota Yogyakarta antara lain, pembongkaran Pesanggrahan Ambarukmo digantikan dengan Ambarukmo Plaza. Juga pembongkaran bangunan kuno di kawasan Malioboro digantikan dengan *Ramayana Department Store*. Apabila hal ini terus berlangsung maka Kota Yogyakarta akan kehilangan identitasnya karena hilangnya berbagai bangunan warisan budaya.⁴

Bangunan warisan budaya yang ada di Kota Yogyakarta merupakan asset atau harta yang tak ternilai yang tidak dapat kita temukan lagi di masa kini dan mendatang. Keberadaan bangunan warisan budaya yang sudah berumur 50 tahun lebih menjadi sesuatu yang unik dan langka yang masih kita miliki dan dapat nikmati oleh generasi masa kini dan mendatang. Oleh karena itu, perlu dilakukan upaya pelestarian cagar budaya. Namun demikian masih saja terjadi hal-hal yang menyebabkan kerusakan dan musnahnya cagar budaya.

Seiring dengan perkembangan kota menjadi kota yang modern, terjadi banyak pembongkaran benda-benda bersejarah menjadi bangunan

¹ Khafsoh, 1996, *Upaya Pemerintahan dalam Melakukan Perlindungan Benda Cagar Budaya Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Skripsi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 28-29.

² Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta, 2009, *Panduan Pelestarian Bangunan Warisan Budaya*, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, Yogyakarta, hlm. 13.

³ Francisca Romana Harjiyatni, 1998, *Upaya Pemeliharaan dan Perlindungan Shopping Centre Sasana Triguna di Propinsi DIY sebagai Kawasan Cagar Budaya, Suatu Tinjauan Pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1992*, Laporan Penelitian, Universitas Janabadra, Yogyakarta.

⁴ Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta, *Op.cit.*, hlm. 13.

modern. Hal ini apabila dibiarkan akan menimbulkan ancaman terhadap kelestarian benda cagar budaya, bahkan dikhawatirkan dalam jangka panjang sedikit demi sedikit benda-benda cagar budaya akan musnah. Seiring dengan itu kita akan banyak kehilangan cerita bersejarah yang melekat pada benda-benda cagar budaya. Oleh karena itu perlu ada perhatian yang serius terhadap benda-benda cagar budaya dengan memberikan perlindungan yang lebih kuat untuk menjaga kelestariannya.

Penegakan hukum dan perlindungan cagar budaya di Indonesia yang masih lemah dapat dibuktikan dengan masih banyaknya bangunan-bangunan cagar budaya yang dialihfungsikan dengan dalih pembangunan. Kondisi itu terutama disebabkan oleh beberapa hal: (1) Konsep pemanfaatan kawasan cagar budaya (KCB) masih belum dipahami masyarakat secara luas; (2) Lemahnya perlindungan cagar budaya karena belum ada peraturan daerah yang mengatur mengenai cagar budaya; dan (3) Lemahnya perlindungan cagar budaya yang disebabkan masih banyaknya kawasan perlindungan cagar budaya yang belum masuk dalam rencana tata ruang perkotaan. Padahal kawasan cagar budaya banyak manfaatnya baik dalam keilmuan, keindahan, sejarah, budaya maupun masyarakat itu sendiri, keberadaan ini semestinya harus diselamatkan untuk generasi mendatang. Berdasarkan uraian di atas, dirumuskan permasalahan sebagai berikut: (1) Apakah faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kerusakan dan kemusnahan benda cagar budaya di Kota Yogyakarta? (2) Apakah kendala-kendala yang muncul dalam memberikan perlindungan benda cagar budaya di Kota Yogyakarta? dan (3) Bagaimanakah perlindungan hukum benda cagar budaya yang ada di Kota Yogyakarta?

B. Metode Penelitian

Penelitian dilakukan melalui penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian

kepustakaan dilakukan dengan cara mengkaji dan menganalisis bahan-bahan hukum yang meliputi: (1) Bahan hukum primer, yaitu semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan benda cagar budaya; (2) Bahan hukum sekunder, antara lain buku-buku, surat kabar, jurnal ilmiah, laporan-laporan, dokumen resmi, serta berbagai data statistik yang tersedia yang diperlukan dalam menunjang analisis sesuai dengan topik penelitian; (3) Bahan hukum tersier yang meliputi: kamus, ensiklopedia. Sedangkan penelitian lapangan untuk mengkaji permasalahan ini dilakukan di Kota Yogyakarta. Lebih lanjutnya, dalam memperoleh data primer dari penelitian di lapangan maka ditetapkan narasumber sebagai berikut: Pejabat Balai Peninggalan Sejarah dan Purbakala Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Pejabat Dinas Kebudayaan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Pejabat Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Yogyakarta, Ketua Forum Joglo, Pengelola Tamansari dan Kotagede.

Menurut Maria S.W. Soemardjono, pada umumnya instrumen yang dapat dipergunakan dalam penelitian adalah studi dokumen/pustaka, wawancara, kuesioner, dan observasi.⁵ Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara atau interview secara langsung kepada pihak yang bersangkutan sebagai narasumber dengan menggunakan pedoman wawancara yang bersifat terbuka dalam arti pedoman wawancara hanya memuat garis besarnya saja, sehingga tetap terbuka kemungkinan diajukannya pertanyaan-pertanyaan baru sepanjang masih ada hubungannya dengan permasalahan, dan melakukan observasi/pengamatan ke lokasi penelitian, yaitu kawasan cagar budaya Tamansari dan Kotagede di Yogyakarta.

Karena instrumen yang digunakan dalam penelitian lapangan ini adalah wawancara, kuesioner, dan observasi, maka data atau informasi yang diperoleh disusun dan dimasuk-

⁵ Maria S.W. Soemardjono, 1997, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 32.

kan dalam daftar atau kategori tertentu sebagai suatu ringkasan atau uraian singkat. Kemudian data yang terkumpul dilakukan kegiatan triangulasi, yaitu membandingkan hasil wawancara, kuesioner, dan observasi sebagai upaya verifikasi atas data yang ditemukan. Data dari hasil wawancara, kuesioner, dan observasi dengan didukung data sekunder yang diperoleh dari kepustakaan dianalisis secara kualitatif untuk menjawab permasalahan yang ada.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Kerusakan dan Kemusnahan Benda Cagar Budaya di Kota Yogyakarta

Keberadaan Kota Yogyakarta tidak dapat dilepaskan dari keberadaan Kraton Yogyakarta yang didirikan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono I pada tahun 1756. Berdirinya Kraton Yogyakarta menandai dimulainya perjalanan budaya masyarakat Yogyakarta dengan segala dinamikanya. Salah satu hasil karya budaya yang sampai saat ini masih dapat dinikmati masyarakat adalah bangunan warisan budaya. Keberadaan bangunan warisan budaya menjadi bagian penting dalam membentuk karakter Kota Yogyakarta yang membedakan dengan kota-kota lain.⁶ Bangunan warisan budaya tersebut perlu ditetapkan sebagai cagar budaya, sehingga warisan budaya tersebut mendapatkan perlindungan hukum sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Menurut Koesnadi Hardjosoemantri, benda-benda cagar budaya yang merupakan warisan budaya nasional tersebut perlu diberikan perlindungan terhadap gangguan-gangguan yang mengancam kelestariannya. Bentuk-bentuk gangguan di bidang cagar budaya berupa gangguan yang menyebabkan rusak atau hilangnya benda-benda/cagar budaya nasional yang dikarenakan:⁷

1. Adanya perang.
2. Adanya infiltrasi kebudayaan.

3. Adanya gangguan alam seperti: banjir, gempa bumi, iklim, dan proses biokimia.
4. Adanya penggunaan benda-benda cagar budaya sebagai obyek perdagangan untuk kepentingan pribadi oleh mereka yang justru memahami manfaat benda-benda cagar budaya tersebut. Hal ini menimbulkan adanya pencurian-pencurian, pemindahan-pemindahan, dan penyelundupan-penyelundupan.
5. Adanya ancaman terhadap benda-benda cagar budaya nasional yang makin meningkat dengan bertambahnya keinginan orang asing sebagai kolektor benda-benda purbakala. Benda-benda tersebut diselundupkan ke luar negeri dengan memanfaatkan kemajuan komunikasi/transportasi modern serta banyaknya orang asing datang dan bekerja di Indonesia. Disinyalir adanya sindikat-sindik yang bergerak baik di dalam maupun di luar negeri dalam rangka memperoleh benda-benda cagar budaya nasional secara tidak sah. Pemilikan secara tidak sah terhadap benda-benda cagar budaya tidak terbatas lagi pada benda-benda yang bernilai budaya, tetapi juga terhadap benda-benda yang bernilai religius (keagamaan) seperti terdapat di antaranya di Bali yang sangat menggelisahkan masyarakat setempat.

Penyebab kerusakan cagar budaya yang ada di Kota Yogyakarta ada dua yaitu kerusakan karena faktor alamiah dan faktor manusia. Kerusakan karena faktor alamiah meliputi kerusakan mekanis antara lain retak, patah, melengkung maupun miring bahkan roboh. Kerusakan mekanis ini bisa disebabkan karena goyangan ketika terjadi gempa; pelapukan fisis dan pelapukan kimia yang disebabkan oleh faktor iklim dan perubahan unsur kimia antara lain retakan, perubahan warna, pembusukan, pelapukan biologis disebabkan oleh jasad hidup yaitu rayap, kumbang bubuk, semut, atau mikroorganisme seperti jamur, lumut yang menyebabkan pelapukan.

Kerusakan yang disebabkan oleh manusia adalah sebagai berikut: yang paling banyak

⁶ Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta, *Op.cit.*, hlm. 13.

⁷ Koesnadi Hardjosoemantri, 2005, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Kedelapan Cetakan Kedelapan belas, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 232-233.

terjadi adalah berupa goresan benda tajam, corat-coret, noda, kotoran; cagar budaya tidak terpelihara dengan baik, misalnya rumah tinggal yang ditinggal pemiliknya, pemiliknya meninggal dunia, sedangkan ahli warisnya telah mempunyai rumah dan bertempat tinggal di kota lain; pemugaran oleh pemilik tanpa izin dari pemerintah, sehingga merubah bentuk yang mengakibatkan bentuk cagar budaya tidak sesuai dengan aslinya.

Musnahnya cagar budaya yang ada di Kota Yogyakarta disebabkan oleh: (1) Terjadinya penjualan benda cagar budaya, seperti penjualan rumah tinggal berupa rumah joglo di Kawasan Cagar Budaya Kotagede Yogyakarta. Pasal 17 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2010 menyebutkan bahwa “Setiap orang dilarang mengalihkan kepemilikan cagar budaya peringkat nasional, peringkat propinsi, atau peringkat kabupaten/kota, baik seluruh maupun bagian-bagiannya, kecuali dengan izin Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan tingkatannya.” Sedangkan penjualan rumah joglo di Kotagede tidak dilaporkan sehingga tidak terdokumentasi dengan baik. Banyak juga penjualan rumah joglo yang dibawa ke luar Kota Yogyakarta, dengan pindahnya rumah joglo ke luar wilayah Yogyakarta berarti telah mengurangi bahkan menghilangkan arti sejarah dari rumah joglo tersebut; (2) Terjadinya pembongkaran cagar budaya; (3) Pembongkaran cagar budaya yang terjadi di Kota Yogyakarta seperti pembongkaran Sekolah Budya Wacana, pembongkaran cagar budaya untuk Rumah Kecantikan Miracle. Menurut narasumber dari Dinas Kebudayaan Propinsi DIY, pemilik benda cagar budaya pura-pura tidak mengetahui bahwa benda miliknya adalah cagar budaya, kemudian melakukan pembongkaran dan mengajukan IMBB ke Dinas Perijinan Kota Yogyakarta.

2. Kendala-Kendala dalam Perlindungan Benda Cagar Budaya di Kota Yogyakarta

Di Kota Yogyakarta terdapat banyak peninggalan sejarah yang memenuhi kriteria benda cagar budaya seperti yang diatur dalam

Pasal 1 UU No. 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Namun tidak setiap peninggalan sejarah yang memenuhi kriteria Pasal 1 UU No. 5 Tahun 1992 otomatis merupakan benda cagar budaya yang diberikan perlindungan oleh undang-undang tersebut. Menurut UU No. 5 Tahun 1992, untuk dapat menjadi benda cagar budaya perlu ada penetapan dari menteri terlebih dahulu yang menetapkan bahwa benda peninggalan sejarah tersebut adalah cagar budaya yang dilindungi. Jika belum ada penetapan maka tidak perlu tunduk pada ketentuan undang-undang tersebut. Demikian pula dengan peninggalan sejarah di Kota Yogyakarta, banyak peninggalan sejarah yang belum mempunyai penetapan menteri sebagai benda cagar budaya. Hal ini merupakan kendala bagi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam memberikan perlindungan terhadap peninggalan sejarah yang ada di Kota Yogyakarta. Banyak peninggalan sejarah di Kota Yogyakarta yang memenuhi kriteria sebagai cagar budaya dibongkar, diubah bentuknya, atau tidak terpelihara, namun Pemerintah Kota Yogyakarta maupun Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) tidak bisa berbuat apa-apa, karena benda-benda bersejarah tersebut belum ada penetapannya. Pemerintah Kota Yogyakarta tidak dapat mengeluarkan penetapan sendiri karena UU No. 5 Tahun 1992 menghendaki penetapan benda-benda bersejarah harus dengan penetapan Menteri. Apabila Pemerintah Daerah mengeluarkan penetapan benda cagar budaya di daerah dan kemudian dipersoalkan sampai ke pengadilan, dimungkinkan penetapan cagar budaya oleh pemerintah daerah tersebut dianggap bertentangan dengan UU No. 5 Tahun 1992.

Namun demikian, pada tahun 2008 Pemerintah Provinsi DIY mengeluarkan peraturan-peraturan dalam bidang cagar budaya sebagai implementasi dari otonomi daerah, yaitu sebagai berikut: (1) Peraturan Daerah Provinsi DIY No. 11 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Kawasan Cagar Budaya dan Benda Cagar Budaya dan Penjelarasannya; (2) Peraturan Gubernur DIY No.

74 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penetapan dan Klasifikasi Kawasan Cagar Budaya dan Benda Cagar Budaya; (3) Peraturan Gubernur DIY No. 75 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pembinaan Pengelolaan Kawasan Cagar Budaya dan Benda Cagar Budaya; (4) Peraturan Gubernur DIY No. 76 Tahun 2008 tentang Pemberian Penghargaan Pelestarian Kawasan Cagar Budaya dan Benda Cagar Budaya.

Berdasarkan peraturan daerah tersebut, Pemerintah Provinsi D.I. Yogyakarta lebih aktif dalam memberikan perlindungan terhadap cagar budaya yang ada di provinsi tersebut. Namun dalam hal ini, Pemerintah Kota Yogyakarta belum melahirkan peraturan daerah sendiri untuk mengatur mengenai cagar budaya yang ada di Kota Yogyakarta. Pemerintah Kota Yogyakarta belum melahirkan peraturan daerah sendiri dikarenakan masalah anggaran dan belum adanya tim ahli di bidang cagar budaya yang dimiliki Pemerintah Kota Yogyakarta. Untuk memberikan perlindungan cagar budaya yang ada di Kota Yogyakarta, Pemerintah Kota Yogyakarta berkoordinasi dengan Dinas Kebudayaan Provinsi DIY.

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi DIY tersebut, dikeluarkan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 210/KEP/2010 tentang Penetapan Benda Cagar Budaya. Berdasarkan Keputusan Gubernur tersebut, ditetapkan sebanyak 60 bangunan/gedung sebagai benda cagar budaya yang tersebar di wilayah DIY. Berdasarkan Keputusan Gubernur tersebut bangunan/gedung yang ditetapkan sebagai benda cagar budaya yang berada di wilayah Kota Yogyakarta meliputi RS Bethesda, Gereja Hati Kudus Pugeran, SD Tumbuh, Badan Pelaksana Jaminan Kesejahteraan Sosial, SMPN 5, Gedung GKPN-PKPRI, Rumah Kertonegaran, Ndalem Kaneman, Masjid Margoyuwono, Rumah Phoenix, Monumen Perjuangan Rumah Makan Sate Puas, Gedung *Indiesch* Kodim 0734/YKA, Rumah Joglo Rofi'I, Rumah Cina Nggala Hartono, Rumah *Indis* Kemayoran, Bangunan Pizza Hut, Gedung DPRD Provinsi DPRD, Stasiun Lempuyangan, Asrama

Kompi Kotabaru, Rumah Sakit DKT, Gedung RRI, The Phoenix Hotel Yogyakarta, UPT Balai Yasa, Rumah Tinggal Judoprayitno, SMA "17" I, Gereja HKBP, Gedung Seminari, Kolose St. Ignatius, Ndalem Natatarunan, Rumah Tinggal Dr. Mirjo Widjoyo, Makopoltabes Yogyakarta, Markas Korem 072 Pamungkas, Ndalem Noto-prajan, Ndalem Pakuningratan, Ndalem Mangkubumen, Ndalem Wironegaran, Ndalem Ngadinatan, Rumah Mr. Djody Gondokusumo, Pasar Beringharjo, Gedung Societet Militer, Gedung Komando Pemadam Kebakaran, Masjid Agung Pura Pakualaman, Museum Sonobudoyo.

Namun, Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 210/KEP/2010 tersebut mempunyai kelemahan, yaitu bahwa penetapan bangunan-bangunan/gedung-gedung sebagai benda cagar budaya yang disebutkan dalam paragraf sebelumnya tidak disertai dengan penetapan batas-batasnya. Padahal penetapan batas adalah penting untuk memberikan perlindungan benda cagar budaya dari kerusakan/kemusnahan terhadap kegiatan/aktivitas yang dilakukan di sekitar benda cagar budaya.

Dalam perkembangannya UU No. 5 Tahun 1992 tidak sesuai lagi dengan kondisi masyarakat sekarang ini, sehingga pada tahun 2010 diundangkan UU No. 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Dalam UU tersebut memberikan kewenangan kepada kota/kabupaten yang lebih luas dalam bidang cagar budaya. Oleh karena itu Pemerintah Kota Yogyakarta harus mengakomodir ketentuan dalam UU No. 11 Tahun 2010 dengan membuat Peraturan Daerah. Apabila Peraturan Daerah sebagai peraturan pelaksanaan dari undang-undang tidak dibuat maka kewenangan kota yang diatur dalam UU No. 11 Tahun 2010 tersebut tidak dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Karena Peraturan Daerah dalam bidang cagar budaya belum ada, maka hal ini menjadi kendala dalam upaya memberikan perlindungan cagar budaya yang ada di kota Yogyakarta.

Perlindungan hukum benda cagar budaya

yang berupa rumah tinggal seperti rumah joglo yang ada di Kotagede pun masih banyak mengalami kendala. Karena meskipun kawasan Kotagede ditetapkan sebagai kawasan cagar budaya, namun rumah-rumah joglo yang ada di Kotagede secara individual belum mempunyai penetapan. Banyaknya penjualan rumah joglo sulit untuk dikendalikan, banyak rumah joglo (rumahnya saja) yang dijual dengan cara dibedol dan dibawa oleh pembelinya ke luar Kota Yogyakarta, sehingga banyak rumah Joglo yang mempunyai nilai sejarah hilang/musnah. Padahal rumah joglo mempunyai cerita sejarah yang melekat pada rumah joglo tersebut, musnahnya rumah joglo berarti hilang pula cerita sejarah yang melekat pada rumah joglo tersebut.

Joglo merupakan salah satu bentuk bangunan tradisional utama di Jawa pada umumnya dan di kawasan Kotagede pada khususnya. Joglo merupakan simbol status sosial, identitas diri, bahkan harga diri. Bangunan joglo mempunyai karakter tangguh (kokoh kuat), gagah dan berwibawa dengan sifat mengayomi, melindungi. Bila difungsikan sebagai pendapa, joglo bersifat terbuka, ramah, jujur dan bersahaja sebagai ajang pertemuan, bermusyawarah, dan bermufakat untuk mencapai persatuan dan kebersamaan. Dulu Kotagede terdiri atas Kotagede Jogja dan Kotagede Solo, saat ini kawasan Kotagede sebagian masuk wilayah Bantul dan sebagian masuk wilayah Kota Yogyakarta. Yang masuk wilayah Kota Yogyakarta adalah Kelurahan Prenggan, Rejowinangun dan Kelurahan Purbayan. Pola adat tradisi yang berbeda di antara keduanya dipandang sebagai pengayaan karakter dalam romantika dan dinamika kehidupan. Kolaborasi dari kedua pola kehidupan tradisi tersebut telah membentuk adat budaya tersendiri sebagai ciri khas Kotagede. Joglo sebagai singkatan dari Jogja dan Solo merupakan representasi kesatuan dan kebersamaan

an dari masyarakat kawasan Kotagede untuk menapaki kehidupan sehari-hari.

Kendala untuk menekan terjadinya penjualan rumah joglo di Kotagede, selain karena belum adanya penetapan hukum dan tidak memadainya peraturan di tingkat daerah yang mengatur cagar budaya, adalah faktor ekonomi masyarakat. Pemilik menjual rumah joglonya dikarenakan kebutuhan akan uang, sedangkan di sisi lain rumah joglo tersebut mempunyai nilai jual yang sangat tinggi. Dalam hal ini pemilik mendapatkan uang dari penjualan rumah joglonya dengan harga tinggi, tanpa harus menjual tanahnya. Dalam penjualan rumah joglo di Kotagede, yang dijual hanya rumah joglonya, rumah joglo diangkat dan dipindah ke daerah lain sesuai keinginan pembeli.

Karena sulitnya menekan terjadinya penjualan rumah-rumah joglo meskipun Kotagede telah ditetapkan sebagai Kawasan Cagar Budaya,⁸ Pemerintah Kota Yogyakarta memberikan insentif keringanan pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) untuk pemilik rumah Joglo sebesar Rp50.000,- per orang. Namun insentif ini belum sebanding dengan biaya pemeliharaan dan perawatan rumah, sehingga penjualan rumah Joglo masih sering terjadi.

Insentif mengenai cagar budaya sebenarnya telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 24 Tahun 2009 tentang Bangunan. Pada Pasal 93 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 24 Tahun 2009 menyebutkan bahwa: "Terhadap pemilik bangunan yang termasuk bangunan cagar budaya yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan cagar budaya, maka dibebaskan dari kewajiban retribusi Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan terhadap bangunan cagar budaya tersebut."

Berdasarkan ketentuan tersebut menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap cagar

⁸ Berdasarkan Keputusan Gubernur DIY Nomor 186/KEP/2011 tentang Penetapan Kawasan Cagar Budaya, ditetapkan enam kawasan cagar budaya di Daerah Istimewa Yogyakarta yang meliputi Kawasan Cagar Budaya Kraton, Kawasan Cagar Budaya Malioboro, Kawasan Cagar Budaya Kotabaru, Kawasan Cagar Budaya Pakulaman, Kawasan Cagar Budaya Imogiri, dan Kawasan Cagar Budaya Kotagede. Berdasarkan Keputusan Gubernur tersebut, Kotagede telah ditetapkan sebagai Kawasan Cagar Budaya, namun rumah-rumah joglo di Kotagede belum mendapatkan penetapan hukum sebagai cagar budaya secara individual.

budaya cukup kuat, namun sayang peraturan daerah tersebut ditunda berlakunya dengan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 69 Tahun 2010 tentang Penundaan Berlakunya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 24 Tahun 2009 tentang Bangunan dan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 25 Tahun 2009 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan.

Kendala dalam memberikan perlindungan terhadap cagar budaya Tamansari adalah berjejalnya pemukiman penduduk di dalam kawasan tersebut. Berdasarkan penelitian Fajar Winarni, Tamansari yang dulunya merupakan pemandian yang digunakan oleh Kraton Yogyakarta semakin terancam punah disebabkan oleh perumahan yang berjejal di kawasan cagar budaya tersebut.⁹ Hal ini tidak jauh berbeda dengan hasil penelitian ini, bahwa Kawasan Cagar Budaya Tamansari semakin terdesak dengan pemukiman warga.

Tamansari adalah milik dari Kraton Yogyakarta. Ada ketentuan dari Kraton Yogyakarta, yaitu: (1) penduduk yang tinggal di kawasan Tamansari tidak diperkenankan membangun rumah tingkat, dan (2) penduduk tidak diperkenankan untuk membangun rumah yang berjarak kurang dari 1 meter dari tembok asli bangunan cagar budaya Tamansari. Namun demikian, masih ada penduduk yang membuat rumah tingkat dengan kamufase atap yang tinggi, dan bahkan ada penduduk dalam membangun rumah tingkat dilakukan di atas tembok bangunan cagar budaya Tamansari. Semestinya ada peraturan yang mengatur hak dan kewajiban penduduk yang tinggal di dalam kawasan cagar budaya Tamansari berkaitan dengan upaya untuk menjaga kelestariannya.

3. Perlindungan Hukum terhadap Benda-Benda Cagar Budaya di Kota Yogyakarta

Perlindungan hukum terhadap benda-benda cagar budaya dan kawasannya telah dilakukan

sejak jaman pemerintahan Hindia Belanda yaitu diatur dalam *Monumenten Ordonnantie* 1931 (*Stbl.* No. 238 Tahun 1931) yang lazimnya disingkat dengan M.O. Mengingat M.O. 1931 pada saat itu tidak sesuai lagi dengan alam kemerdekaan Indonesia, maka M.O. tersebut perlu dicabut dan diganti dengan undang-undang yang baru yang dapat diharapkan menjadi dasar bagi usaha-usaha perlindungan peninggalan sejarah dan purbakala di masa mendatang. Pada tahun 1992 dikeluarkan UU No. 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya yang mencabut dan menggantikan M.O. 1931.

Dikeluarkannya UU No. 5 Tahun 1992 tersebut, maka pelaksanaan perlindungan benda cagar budaya telah mempunyai peraturan tersendiri yang diperlukan dalam mengatur tentang penguasaan, pemilikan, penemuan, pencarian, pengelolaan, perlindungan, pemeliharaan, pemanfaatan dan pengawasan terhadap benda cagar budaya, agar tidak terjadi penyalahgunaan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. UU No. 5 Tahun 1992 tersebut mempunyai nuansa sentralistik, karena walaupun suatu benda cagar budaya dan kawasannya memenuhi kriteria-kriteria cagar budaya seperti yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1992, tidak secara otomatis menjadi cagar budaya, akan tetapi diperlukannya penetapan menteri terlebih dahulu. Karena harus ditetapkan oleh menteri maka penetapan benda dan kawasannya sebagai cagar budaya menjadi lamban, sehingga terdapat banyak bangunan dan benda kuno yang seharusnya memenuhi kriteria cagar budaya seperti yang diatur dalam undang-undang sampai saat ini belum mempunyai penetapan. Hal ini menyebabkan benda dan bangunan serta kawasannya berubah menjadi bangunan lain yang tidak asli lagi.

Seiring dengan adanya pemberian otonomi yang luas pada daerah-daerah sesuai UU Pemerintahan Daerah, tentu saja UU No. 5

⁹ Fajar Winarni, "Aspek Hukum Upaya Pelestarian Situs Tamansari Yogyakarta sebagai Salah Satu Warisan Budaya", *Mimbar Hukum*, Volume 18, Nomor 2, Juni 2006, hlm. 286.

Tahun 1992 tersebut tidak sesuai lagi dengan perkembangan sekarang. Berdasarkan hal tersebut, kemudian diundang UU No. 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. UU No. 11 Tahun 2010 ini mencabut dan menggantikan UU No. 5 Tahun 1992. Dengan diundangkannya UU No. 11 Tahun 2010, UU No. 5 Tahun 1992 dinyatakan tidak berlaku lagi.

Sesuai dengan perkembangan otonomi daerah sekarang, UU No. 11 Tahun 2010 memberikan kewenangan pada daerah yang besar dalam pengelolaan benda cagar budaya, situs, dan kawasan cagar budaya di daerahnya masing-masing. Mengenai tugas pemerintah dan/atau pemerintah daerah diatur dalam Pasal 95 UU No. 11 Tahun 2010. Selain tugas dan kewenangan serta kegiatan-kegiatan yang harus atau dapat dilakukan oleh pemerintah daerah berkaitan dengan cagar budaya, beberapa perizinan dalam bidang cagar budaya juga diatur dalam UU No. 11 Tahun 2010. Perizinan di bidang cagar budaya tersebut meliputi izin pengalihan kepemilikan cagar budaya, izin pencarian cagar budaya atau yang diduga cagar budaya, izin memindahkan cagar budaya, izin memisahkan cagar budaya, izin membawa cagar budaya baik seluruh maupun bagian-bagiannya ke luar wilayah provinsi atau kabupaten/kota, izin pemugaran bangunan cagar budaya dan struktur cagar budaya, izin pengembangan cagar budaya, izin mengubah fungsi ruang situs cagar budaya dan/atau kawasan cagar budaya, izin pemanfaatan cagar budaya yang pada saat ditemukan sudah tidak berfungsi seperti semula, izin pemanfaatan dengan cara perbanyak benda cagar budaya.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa dalam upaya melestarikan cagar budaya diperlukan lembaga perizinan dan peraturan yang mendasarinya. Perizinan di bidang cagar budaya seperti tersebut di atas sejauh ini baru diatur dengan undang-undang, yaitu UU No. 11 Tahun 2010. Undang-Undang tersebut masih memerlukan peraturan pelaksanaan lebih lanjut untuk dapat dilaksanakan. Untuk dapat

dilaksanakan di tingkat daerah maka ketentuan perizinan seperti yang diatur dalam undang-undang tersebut perlu diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah (perda). Tanpa adanya perda yang mengatur maka perizinan di bidang cagar budaya tidak bisa dilaksanakan seperti yang dikehendaki oleh undang-undang. Perda yang mengatur mengenai perizinan dalam bidang cagar budaya untuk tingkat Kota Yogyakarta hingga saat ini belum ada. Saat ini memang sudah ada perda yang mengatur cagar budaya di tingkat Provinsi DIY, yaitu Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 11 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Kawasan Cagar Budaya dan Benda Cagar Budaya. Namun perda tersebut masih mengacu pada undang-undang yang lama, yaitu UU No. 5 Tahun 1992.

Selama belum ada perda yang khusus mengatur mengenai cagar budaya termasuk di dalamnya mengatur mengenai perizinan cagar budaya di tingkat Kota Yogyakarta, maka untuk mengendalikan terjadinya kerusakan dan kemusnahan cagar budaya Dinas Kebudayaan Kota Yogyakarta bekerja sama dengan Dinas Perizinan Kota Yogyakarta melalui pemberian Izin Mendirikan Bangun Bangunan (IMBB) bangunan cagar budaya atau IMBB bangunan yang akan didirikan di kawasan cagar budaya di Kota Yogyakarta. Mekanisme IMBB untuk bangunan cagar budaya atau yang berpotensi cagar budaya adalah sebagai berikut:

1. Pemohon IMBB datang ke Dinas Perijinan Kota Yogyakarta untuk meminta *Advis Planning* atau Surat Keterangan Rencana Kota.
2. Bila bangunan pemohon diperkirakan termasuk bangunan warisan budaya berdasarkan:
 - a. Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI
 - b. Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata RI
 - c. Surat Keputusan Gubernur tentang bangunan penerima penghargaan warisan budaya

- d. Surat Keputusan Walikota tentang Daftar Bangunan Warisan Budaya.
3. *Advis Planning* akan menyarankan pemohon untuk meminta rekomendasi dari Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta lalu akan memberikan surat rekomendasi setelah diproses dan dikaji penentuan apakah bangunan termasuk BCB atau tidak, bila digolongkan BCB maka gambar rencana bangunan tersebut distempel.
4. Pemohon kembali ke Dinas Perijinan dan melakukan pendaftaran IMBB dengan membawa persyaratan IMBB lainnya.
5. Jika semua persyaratan lainnya lengkap dan benar, Dinas Perizinan segera memproses pendaftaran IMBB sampai selesai.
6. Setelah IMBB selesai, Dinas Perizinan segera mengirimkan surat panggilan untuk pembayaran dan pengambilan izin kepada pemohon. IMBB diberikan setelah dilakukan pembayaran oleh pemohon.

Dalam mekanisme permohonan IMBB untuk bangunan cagar budaya atau bangunan yang berada di kawasan cagar budaya tersebut, ada ketentuan bahwa apabila bangunan yang akan dimintakan IMBB merupakan warisan budaya maka pemohon harus meminta rekomendasi dari Dinas Kebudayaan Provinsi DIY terlebih dahulu. Ada pun mekanisme permohonan rekomendasi perubahan bangunan warisan budaya adalah sebagai berikut:

1. Pemohon datang ke Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta untuk mengisi formulir pendaftaran sebagai bangunan warisan budaya (BWB). Pemohon akan menerima tanda bukti pendaftaran.
2. Mengirimkan surat permohonan rekomendasi kepada Kepala Dinas kebudayaan Provinsi DIY dengan dilengkapi lampiran:
 - a. Salinan (fotokopi) tanda bukti pendaftaran Bangunan Warisan Budaya (BWB).
 - b. Rencana perubahan bangunan yang dilengkapi:

- 1) Gambar kondisi awal dan gambar rencana.
- 2) Foto-foto bangunan.
3. Dinas Kebudayaan Provinsi DIY segera memproses permohonan rekomendasi sampai dikeluarkannya Surat Rekomendasi.
4. Pemohon mengambil Surat Rekomendasi dari Dinas Kebudayaan Provinsi DIY setelah adanya pemberitahuan.

Berdasarkan mekanisme perizinan yang telah diuraikan diatas, Pemohon IMBB datang ke Dinas Perijinan Kota Yogyakarta untuk meminta *Advis Planning* atau Surat Keterangan Rencana Kota. Bila bangunan pemohon diperkirakan termasuk bangunan warisan budaya, maka *Advis Planning* menyarankan pemohon untuk meminta rekomendasi dari Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta memberikan surat rekomendasi setelah diproses dan dikaji penentuan apakah bangunan termasuk Bangunan Cagar Budaya (BCB) atau tidak, bila bangunan tersebut adalah BCB maka gambar rencana bangunan tersebut distempel. Mekanisme perizinan seperti tersebut di atas belum dituangkan atau diwadahi dengan peraturan tertentu, sehingga berpotensi untuk tidak dilaksanakan. Idealnya memang harus ada peraturan daerah yang mengatur mengenai cagar budaya di tingkat Kota Yogyakarta dan mekanisme perizinan tersebut diatur dalam peraturan daerah tersebut. Di samping mekanisme tersebut di atas, dalam praktiknya menurut Seksi Koordinator Lapangan Dinas Perijinan Kota Yogyakarta, untuk permohonan IMBB, bangunan cagar budaya harus ada rekomendasi dari instansi terkait. Instansi terkait tersebut meliputi:

1. Balai Pelestarian Peninggalan Sejarah dan Purbakala (BP3) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, untuk cagar budaya nasional atau yang telah ditetapkan dengan keputusan menteri.
2. Dewan Pertimbangan Pelestarian Warisan Budaya (DP2WB) Dinas Kebudayaan Pro-

vinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, untuk cagar budaya yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur DIY atau yang ditetapkan dengan Keputusan Walikota Yogyakarta.

Menurut Seksi Koordinator Lapangan Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, ada beberapa bangunan yang memenuhi kriteria benda cagar budaya menurut undang-undang dibongkar, namun karena belum mendapatkan penetapan dari pemerintah/pemerintah daerah maka pembongkaran tidak dapat dicegah. Bangunan yang dibongkar tersebut adalah Klenteng/Vihara yang dibongkar dan kemudian dibangun Gondomanan Square serta Sekolah Budya Wacana dibongkar menjadi bangunan baru. Meskipun pembongkaran bangunan-bangunan tersebut banyak ditentang banyak pihak khususnya pemerhati dan pelestari cagar budaya, namun karena kedua bangunan tersebut belum ada penetapannya maka perlindungannya menjadi lemah, bahkan gugatan ke pengadilan hingga putusan pun tidak memberikan perlindungan terhadap benda cagar budaya. Oleh karena itu perlu segera UU No. 11 Tahun 2010 tersebut ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah sebagai landasan bagi walikota untuk membuat penetapan terhadap bangunan, kawasan, situs cagar budaya yang ada di Kota Yogyakarta sehingga perlindungannya menjadi lebih kuat. Meskipun sekarang sudah ada yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur atau Keputusan Walikota, namun keputusan Gubernur dan Keputusan Walikota tersebut lemah (tidak kuat), karena dasarnya adalah UU No. 5 Tahun 1992 yang sifatnya sentralistik dan menghendaki penetapan cagar budaya dengan Keputusan Menteri. Berdasarkan hal tersebut sangat penting untuk segera dibentuk Peraturan Daerah Kota

Yogyakarta yang mengatur mengenai cagar budaya sehingga dapat memberikan perlindungan yang lebih kuat.

D. Kesimpulan

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan dalam bab mengenai hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut: **Pertama**, faktor-faktor penyebab terjadinya kerusakan dan kemusnahan benda cagar budaya di Kota Yogyakarta adalah faktor alam dan faktor manusia. Faktor alam yaitu pelapukan. Faktor manusia yaitu berupa goresan benda tajam dan corat-coret, tidak terurus karena ditinggal pemiliknya, pemugaran tanpa izin pemerintah, penjualan cagar budaya tanpa izin pemerintah, dan pembongkaran cagar budaya dijadikan bangunan baru. **Kedua**, kendala-kendala dalam perlindungan cagar budaya di Kota Yogyakarta adalah masih adanya benda/bangunan yang belum mendapatkan penetapan hukum sebagai cagar budaya, faktor ekonomi dari pemilik benda cagar budaya, peraturan yang kurang memadai, dan berjejalnya pemukiman penduduk di dalam kawasan cagar budaya Tamansari. **Ketiga**, perlindungan hukum terhadap benda cagar budaya di Kota Yogyakarta masih lemah. Belum semua cagar budaya di Kota Yogyakarta ada penetapan hukumnya. Peraturan di tingkat daerah yang mengatur cagar budaya belum memadai. Ada Perda Provinsi DIY No. 11 Tahun 2005, namun perda tersebut masih mengacu UU No. 5 Tahun 1992 padahal pada saat ini telah lahir UU No. 11 Tahun 2010. Produk-produk penetapan cagar budaya yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi mempunyai kelemahan-kelemahan sehingga rentan untuk disimpangi. Peraturan di tingkat daerah yang merupakan tindak lanjut dari UU No. 11 Tahun 2010 belum ada.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta, 2009, *Panduan Pelestarian Bangunan Warisan Budaya*, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, Yogyakarta.

Hardjasoemantri, Koesnadi, 2005, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Kedelapan Cetakan Kedelapan belas, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Soemardjono, Maria S.W., 1997, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

B. Artikel Jurnal

Winarni, Fajar, "Aspek Hukum Upaya Pelestarian Situs Tamansari Yogyakarta sebagai Salah Satu Warisan Budaya", *Mimbar Hukum*, Volume 18, Nomor 2, Juni 2006.

C. Hasil Penelitian

Harjiyatni, Francisca Romana, 1998, *Upaya Pemeliharaan dan Perlindungan Shopping Centre Sasana Triguna di Propinsi DIY sebagai Kawasan Cagar Budaya, Suatu Tinjauan Pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1992*, Laporan Penelitian, Universitas Janabadra, Yogyakarta.

Khafsoh, 1996, *Upaya Pemerintahan dalam Melakukan Perlindungan Benda Cagar Budaya Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Skripsi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

D. Peraturan Perundang-undangan

Keputusan Gubernur DIY Nomor 186/KEP/2011 tentang Penetapan Kawasan Cagar Budaya.