

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Tuntutan masyarakat di daerah dan para pakar otonomi, sosial dan politik tentang perlunya pemberian otonomi daerah yang luas dan desentralisasi pada saat sekarang merupakan implementasi dari kebutuhan pemberdayaan daerah dan masyarakat untuk melaksanakan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan secara proporsional.

Berdasarkan perkembangan hukum yang terjadi di Indonesia saat ini membuat undang-undang yang mengatur tentang otonomi daerah mengalami perubahan karena tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan masyarakat di daerah, lahirlah Undang-undang Otonomi Daerah yang baru yaitu UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah UU No 32 Tahun 2004 memuat kewenangan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri termasuk di dalamnya mengenai kewenangan daerah dalam mengelola benda cagar budaya yang ada di daerah. Hal pemanfaatan benda cagar budaya yang ada di daerah, UU No 32 Tahun 2004 mengatur dalam pasal 17 yang isinya adalah tentang hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam

meliputi kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budi daya dan pelestarian serta bagi hasil, penyerasian lingkungan dan rehabilitasi lahan. Selain itu juga memuat tentang hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam antar pemerintah daerah.

Pembangunan nasional yang dilakukan yang selama ini selain bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, juga menimbulkan dampak positif dan negatif. Hal ini berarti bahwa selain membawa manfaat bagi umat manusia juga menimbulkan resiko bagi alam sekitar. Pengelolaan dan pelestarian dari sebuah kawasan pariwisata seperti candi yang berada di suatu daerah juga tidak terlepas dari masalah tersebut. Menurut UU No 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya dalam hal ini candi adalah kawasan cagar budaya yang merupakan kekayaan budaya bangsa, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, budi daya, ilmu pengetahuan, pendidikan, pariwisata, dan rekreasi. Itu berarti pelestarian dan pengelolaan sebuah candi sudah seharusnya mendapatkan perhatian khusus, terutama sejak diberlakukannya otonomi daerah.

Kondisi beberapa candi yang ada di Indonesia saat ini sangat memprihatinkan sehingga telah mengganggu fungsi dari candi tersebut sebagai tujuan wisata baik dari domestik maupun mancanegara dan akan mengurangi devisa negara serta menambah pengangguran.

Kerusakan yang terjadi di dalam kawasan Taman Wisata Candi Borobudur dapat mengancam keberadaan dan kelestarian benda cagar budaya yang ada di dalamnya. Taman Wisata Candi Borobudur merupakan salah satu

dalam Taman Wisata Candi Borobudur adalah pencurian benda-benda purbakala dan yang disebabkan oleh fenomena alam yaitu gempa bumi, tanah longsor dan pelapukan.

Permasalahan ini terjadi karena lemahnya sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan serta aparat pemerintah yang sumber daya manusianya masih belum memadai dari segi intelektualitas dan moralitasnya namun bukan berarti masyarakat disekitar kawasan tidak punya andil dalam masalah ini, hanya tidak berhubungan langsung. Hal ini disebabkan karena kelemahan kebijakan pemerintah. Selain itu perbuatan pemerintah yang tercela seperti penyalahgunaan wewenang dan kebijakan pemerintah, ada golongan kepentingan yang dapat menjadi ancaman bagi pelestarian dan pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur oleh karena itu penulis berinisiatif melakukan penelitian yang bersangkutan dengan pelaksanaan undang-undang yang mengatur tentang otonomi daerah, dalam hal ini mengenai pengaruh dari kebijakan pemerintah di dalam pelestarian dan pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Propinsi Jawa Tengah tepatnya Kabupaten Magelang agar penulis dapat mengerti dan lebih memahami pelestarian dan pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur apakah terjadi peningkatan atau pun penurunan fungsi asli dari kawasan cagar budaya Taman Wisata Candi Borobudur.

A. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan pemerintah daerah dalam pelestarian dan pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur sesudah diberlakukannya UU No 32 Tahun 2004 dan UU No 33 Tahun 2004?
2. Bagaimana pelaksanaan dalam menjalankan kebijakan pemerintah daerah dalam pelestarian dan pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur sesudah diberlakukannya UU No 32 Tahun 2004 dan UU No 33 Tahun 2004?
3. Bagaimana kendala yang dihadapi dalam pelestarian dan pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur sesudah diberlakukannya UU No 32 Tahun 2004 dan UU No 33 Tahun 2004?

B. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kebijakan pemerintah daerah dalam pelestarian dan pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur sebelum dan sesudah diberlakukannya Undang-undang Otonomi Daerah.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam pelestarian dan pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur sebelum dan sesudah diberlakukannya Undang-undang Otonomi Daerah.

3. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi dalam pelestarian dan pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur sebelum dan sesudah diberlakukannya Undang-undang Otonomi Daerah.

C. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis.

Untuk menambah ilmu pengetahuan di bidang Hukum Administrasi Negara khususnya mengenai upaya pelestarian dan pengelolaan sebuah kawasan cagar budaya dalam hal ini Taman Wisata Candi Borobudur, oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berdasarkan kebijakan Undang-undang Otonomi Daerah.

2. Manfaat Praktis.

Untuk memberikan saran kepada Pemerintah Daerah dalam hal pelestarian sebuah kawasan cagar budaya bagi kelangsungan sistem penyangga hidup di sekitar kawasan Cagar Budaya Taman Wisata Candi Borobudur.

D. Tinjauan Pustaka

Cagar budaya yang ada di daerah merupakan potensi yang sangat menjanjikan dalam menggali sumber keuangan negara. Namun dalam pengelolaannya dari cagar budaya yang ada tidak dengan cara yang bijaksana maka yang akan terjadi adalah eksploitasi benda cagar budaya yang berlebihan, sehingga membawa dampak negatif bagi pemerintah daerah maupun negara apabila hal ini tidak segera ditangani.

kawasan konservasi seperti taman wisata, fungsi dari taman wisata akan hilang.

Sebagai tindak lanjut UU tentang Benda Cagar Budaya telah ditetapkan beberapa peraturan pelaksanaan berikut:¹

1. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.
2. Peraturan Pemerintah Republik, Indonesia Nomor 19 Tahun 1995 tentang pemanfaatan Benda Cagar Budaya.
3. Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 087/P/1993 tentang Pendaftaran Benda Cagar Budaya.
4. Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 062/U/1995 tentang Pemilikan, Penguasaan Pengalihan, dan Penghapusan Benda Cagar Budaya dan atau Situs.
5. Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 063/U/1995 tentang Perlindungan dan Pemeliharaan Benda Cagar Budaya.
6. Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 064/U/1995 tentang Penelitian dan Penetapan Benda Cagar Budaya dan atau Situs.

Pada dasarnya perlindungan benda cagar budaya termasuk di dalamnya mengelola dan melestarikan benda cagar budaya merupakan tujuan untuk

¹ Siti Sundari, *Penelitian Uraian*, ...

memajukan kebudayaan nasional Indonesia. Adapun lingkup pengaturan undang-undang ini meliputi benda cagar budaya, benda yang diduga benda cagar budaya, benda berharga yang tidak diketahui pemiliknya dan situs.

Semua benda cagar budaya dikuasai oleh negara mengandung arti bahwa negara pada tingkat tertinggi berhak menyelenggarakan pengaturan segala perbuatan hukum berkenaan dengan pelestarian benda cagar budaya. Pelestarian tersebut ditujukan untuk kepentingan umum yaitu pengaturan benda cagar budaya harus dapat menerjang pembangunan nasional di bidang ilmu pengetahuan, pendidikan, pariwisata dan lain-lain. Penguasaan benda cagar budaya tersebut meliputi benda cagar budaya yang terdapat di wilayah hukum Republik Indonesia.²

Pengaturan lainnya adalah bahwa setiap orang dilarang merusak benda cagar budaya dan situs serta lingkungannya, sedangkan tanpa ijin dari Pemerintah setiap orang dilarang:

1. Membawa benda cagar budaya keluar wilayah Republik Indonesia.
2. Mengambil atau memindahkan benda cagar budaya baik sebagian atau seluruhnya, kecuali dalam keadaan darurat.
3. Mengubah bentuk dan atau warna serta memugar benda cagar budaya.
4. Memisahkan sebagian benda cagar budaya dari kesatuannya.
5. Memperdagangkan atau memperjualbelikan atau memperniagakan benda cagar budaya.

² P. M. Catur, P. S. ...

Pada Pasal 14 UULH disebutkan bahwa ketentuan tentang perlindungan cagar budaya ditetapkan dengan undang-undang. Penjelasananya. “Perlindungan cagar budaya ditujukan kepada konservasi peninggalan budaya yang mengandung nilai-nilai luhur”.³

Bentuk-bentuk penyimpangan hukum atau hukum gangguan di bidang cagar budaya antara lain berupa:

- a. Bentuk-bentuk gangguan lainnya yang menyebabkan hilang atau rusaknya benda-benda cagar budaya nasional antara lain:
 - 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 objek 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 makin bertambahnya keinginan orang asing sebagai kolektor benda purbakala. Benda-benda tersebut diselundupkan keluar negeri dengan memanfaatkan kemajuan komunikasi dan transformasi modern serta banyaknya orang asing

³ Kasmedi, Haidi, dan ...

datang dan bekerja di Indonesia. Disinyalir adanya sindikat-sidikat 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 nasional tidak terbatas lagi pada benda-benda yang bernilai budaya akan tetapi juga terhadap benda-benda yang bernilai religius atau keagamaan seperti yang terdapat di Bali yang menggelisahkan masyarakat setempat.

Penanggulangan terhadap kerusakan atau kemusnahan benda-benda warisan budaya akibat pelanggaran-pelanggaran tersebut di atas didasarkan atas ketentuan-ketentuan sebagaimana tercantum dalam peraturan-peraturan di bawah ini:⁴

1. Instruksi Menteri Pendidikan dan Kebudayaan tanggal 15 Agustus 1972 Nomor 8/m/1772 tentang Pengamanan Benda-benda Purbakala.
2. Instruksi Menteri Pendidikan dan Kebudayaan tanggal 8 Januari 1973 Nomor 1/A.1/1973 tentang Kerjasama Kepala Perwakilan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Pengamanan/penyelamatan Cagar Budaya Indonesia.
3. Instruksi Panglima Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban tanggal 8 Januari 1973 No. INS 002/KOPKAM/I/1973 tentang Pengamanan Cagar Budaya Nasional atau Indonesia.

⁴ *Ibid* hal. 212.

4. Surat Kepolisian Republik Indonesia tanggal 23 April 1973 petunjuk pelaksanaan Nomor Juklak/LIT/IV/1972 tentang Observasi Pengamanan dan Penyelamatan Benda-benda Purbakala.
5. Surat Kepala Kepolisian Republik Indonesia tanggal 10 Januari 1976 Nopol. Polsus/17/76 tentang Pengamanan Penyelamatan dan Perlindungan Benda-benda Cagar Budaya Nasional beserta lampirannya.
6. Surat edaran Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia tanggal 10 Maret 1980, No. 87/MPK/1980. Perihal: Pembentukan Tim Gabungan Perlindungan Cagar Budaya di Daerah Tingkat I. Kepada seluruh Kepala Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan di propinsi seluruh Indonesia.

Undang-undang Benda Cagar Budaya diundangkan pada tanggal 21 Maret 1992 sebagai undang-undang No 5 tahun 1992. Pasal 1 Undang-undang Benda Cagar Budaya selanjutnya disingkat UUBCB, dalam butir 1 mengemukakan pengertian benda cagar budaya sebagai:

1. Benda buatan manusia, bergerak atau tidak bergerak yang berupa kesatuan atau kelompok atau bagian-bagiannya atau sisa-sisanya yang berumur sekurang-kurangnya 50 tahun atau mewakili masa gaya yang khas dan mewakili masa gaya sekurang-kurangnya 50 tahun, serta dianggap mempunyai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan.

2. Benda alam yang dianggap sebagai cagar budaya karena mempunyai nilai sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan.

Pasal 1 butir 2 menyatakan, bahwa situs adalah lokasi yang mengandung atau diduga mengandung benda cagar budaya termasuk lingkungannya yang diperlukan bagi pengamanannya. Pasal 2 menyatakan bahwa benda cagar budaya dan situs bertujuan melestarikan dan memanfaatkan untuk memajukan kebudayaan Nasional Indonesia. Pasal 3 menyatakan bahwa lingkup pengaturan undang-undang ini meliputi benda cagar budaya, benda yang diduga benda cagar budaya, benda berharga yang tidak diketahui pemiliknya dan situs.

Pasal 15 ayat 1 menyatakan bahwa setiap orang dilarang merusak benda cagar budaya dan situs serta lingkungannya. Pasal 15 ayat 2 menyatakan bahwa tanpa izin dari pemerintah setiap orang dilarang:

1. Membawa benda cagar budaya keluar wilayah Republik Indonesia.
2. Memindahkan benda cagar budaya dari daerah satu ke daerah lainnya.
3. Mengambil atau memindahkan benda cagar budaya baik sebagian atau seluruhnya, kecuali dalam keadaan darurat.
4. Mengubah bentuk dan atau warna serta memugar benda cagar budaya.
5. Memisahkan sebagian benda cagar budaya dari kesatuannya.
6. Memperdagangkan atau memperjualbelikan atau memperniagakan benda cagar budaya.

Pasal 26 sebagai pasal dalam bab VIII tentang ketentuan pidana menyatakan bahwa barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana tercantum pada pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara selama-

ketentuan pidana ini adalah sesuai dengan ketentuan pidana dalam pasal 22 UULH.

Jika dilihat dari Undang-undang dan Peraturan Pemerintah tertera di atas sudah seharusnya di dalam pengelolaan dan pelestarian Taman Wisata Candi Borobudur pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat lebih bijaksana dalam melihat potensi serta peluang dalam mengoptimalkan cagar budaya yang ada di Taman Wisata Candi Borobudur yang kaitannya diberlakukannya Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu diharapkan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pemerintah Daerah dalam mengelola dan melestarikan benda cagar budaya yang ada di daerah tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan pemerintah yang mengatur tentang keberadaan dan fungsi dari Taman Wisata Candi Borobudur.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 1 huruf h, Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom yang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Namun dalam perkembangan hukum yang terjadi dalam pelaksanaan otonomi daerah, terjadi perubahan Undang-undang Otonomi Daerah dimana lahir Undang-undang Otonomi Daerah tentang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Hal pemanfaatan cagar budaya yang dalam Undang-undang Nomor 32

lain selain sumber daya alam telah diatur dalam Pasal 17 yang isinya adalah tentang hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang meliputi kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budi daya, dan pelestarian serta bagi hasil, penyerasian lingkungan, tata ruang dan rehabilitasi lahan. Selain itu juga memuat tentang hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya antar pemerintah daerah.

Jika dibandingkan dengan sebelum dikeluarkannya Undang-undang tentang Pemerintah Daerah, pelestarian dan pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur sangat tidak membebani pemerintah daerah karena pemerintah pusat di sini masih berperan aktif dalam membantu pemerintah daerah untuk melestarikan dan mengelola Taman Wisata Candi Borobudur.

Tetapi karena Candi Borobudur merupakan warisan dunia dan juga sudah dijadikan sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN), maka dalam pelaksanaan perawatan dan pengelolaannya Candi Borobudur dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang hanya sebagai fasilitator pemerintah pusat, tetapi pemerintah masih dibantu oleh UNESCO sebagai lembaga PBB yang menangani masalah kebudayaan. Namun untuk pelaksanaan di lapangan sudah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang. Maka dari itu, pendapatan dari pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur tidak semuanya masuk APBD tetapi juga ke APBN karena Taman

Hambatan-hambatan yang dihadapi dalam melaksanakan pelestarian dan pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur sampai dengan saat ini adalah kurangnya peran serta masyarakat sekitar Taman Wisata Candi Borobudur sehingga kesadaran tentang pelestarian dan pengelolaan tidak merata dan kurangnya tenaga ahli yang tahu tentang bagaimana melestarikan dan mengolah sebuah Taman Wisata.

F. Metode Penelitian

Guna mencari data yang valid diperlukan metode yang bersifat ilmiah.

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Jenis penelitian.

Mengacu pada judul dan permasalahan yang mendasari penelitian, maka penelitian ini termasuk jenis penelitian deskriptif kualitatif yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data seteliti mungkin tentang manusia atau keadaan atau gejala-gejala lainnya.

2. Lokasi penelitian.

Sesuai dengan judul dan substansi permasalahan, maka lokasi penelitian ini adalah di Candi Borobudur yang terletak di wilayah Kabupaten Magelang. Selama ini Candi Borobudur telah dikenal oleh seluruh masyarakat dunia sebagai salah satu tujuan wisata di Indonesia selain ke Bali, karena merupakan salah satu dari tujuh keajaiban yang ada di dunia.

3. Narasumber / Responden.

Adapun narasumber yang ditentukan dalam penelitian ini adalah

- a. Kepala Taman Wisata Candi Borobudur.
 - b. Dinas Pemerintah Daerah.
 - c. Masyarakat sekitar.
4. Teknik pengumpulan data.
1. Wawancara yaitu dilakukan dengan tanya jawab secara langsung kepada responden dan narasumber dalam hal ini dilakukan dengan pengelola kawasan dan masyarakat di sekitar kawasan serta pihak-pihak yang terkait dengan objek penelitian.
 2. Studi pustaka, data diperoleh dari dokumen-dokumen yang berada di Perpustakaan Taman Wisata Candi Borobudur, laporan tahunan, statistik Balai Taman Wisata Candi Borobudur dan laporan kegiatan lainnya.
 3. Analisis data.
Data yang diperoleh dianalisa secara kualitatif dengan metode deduktif dan induktif.
 1. Metode deduktif yaitu cara berfikir dari hal yang bersifat umum kemudian menarik kesimpulan yang bersifat khusus.
 2. Metode induktif yaitu cara berfikir dari hal yang bersifat khusus kemudian menarik kesimpulan yang bersifat umum.