

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang tentu tidak terlepas dari kegiatan pembangunan. Dewasa ini pembangunan di Indonesia meliputi pembangunan disegala bidang dengan pemerataan hasil-hasilnya yang akan dicapai keseluruh wilayah tanah air Indonesia. Pembangunan yang terus-menerus meningkat, memerlukan modal yang besar jumlahnya. Pengembangan kepariwisataan merupakan salah satu alternatif yang dilaksanakan pemerintah untuk menambah pemasukan devisa. Peranan pariwisata dalam pembangunan negara pada garis besarnya berintikan tiga segi pokok, pertama segi ekonomi yaitu sebagai sumber devisa dan pajak, kedua segi sosial adalah penciptaan lapangan kerja baru, dan ketiga segi kebudayaan yaitu memperkenalkan kebudayaan Indonesia kepada wisatawan-wisatawan.

Sesuai dengan perkembangan yang terjadi di Indonesia, pariwisata menjadi hal yang cukup penting karena sektor pariwisata bukan hanya dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan wisatawan-wisatawan dari Indonesia saja, tetapi diarahkan pula untuk dapat memenuhi kebutuhan wisatawan-wisatawan mancanegara. Adanya kenyataan tersebut, secara lebih lanjut sektor pariwisata dapat dikembangkan untuk dipergunakan sebagai salah satu sumber pemasukan bagi kas negara. Bahkan pemasukan dari sektor

non-migas ini diharapkan dapat menjadi pengganti dari pemasukan sektor minyak dan gas yang jumlahnya kian menipis. Selain daripada manfaat ekonomi, pariwisata diharapkan pula peranannya dalam vitalitas dunia seni dan budaya nasional dan daerah serta peranannya dalam meningkatkan hasrat cita bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam percaturan internasional.

Kegiatan pariwisata pada dewasa ini yang semakin gencar dilaksanakan lebih cenderung bertujuan untuk memperoleh pengetahuan yang dilatarbelakangi masalah-masalah yang menyangkut pendidikan, kreativitas, eksperimen dan sebagainya, sehingga wisata budaya dan pelestarian benda cagar budaya merupakan suatu alternatif penting dalam menarik wisatawan.

Wisata budaya merupakan wujud kebudayaan sebagai hasil karya manusia secara fisik yang berupa benda baik besar maupun kecil yang dapat dilihat, diamati, dan diraba oleh panca indera seperti benda-benda bersejarah (monumen bersejarah dan sisa-sisa peradaban masa lampau), museum sanggar seni, perpustakaan, kesenian rakyat, kerajinan tradisional, rumah ibadah (masjid, gereja, pura dan lain-lain) serta candi. Selanjutnya wisata budaya juga dapat berupa tatanan hidup masyarakat, seperti tata cara hidup tradisional, adat istiadat dan kebiasaan hidup misalnya, upacara pembakaran mayat di Bali dan Toraja, upacara sekaten di Yogyakarta.

Cagar budaya mempunyai pengertian yang serupa seperti cagar alam yang sudah sering didengar oleh masyarakat. Cagar alam adalah sebidang

sedangkan cagar budaya yang dilindungi bukan suatu daerah yang bersifat alamiah melainkan hasil kebudayaan manusia, misalnya sebuah candi dan kawasan sekitarnya.

Upaya perlindungan terhadap benda cagar budaya telah difokukan, namun hingga saat ini masih sering terjadi gangguan terhadap benda-benda cagar budaya. Salah satu kerugian dari industri pariwisata adalah pencurian benda-benda kuno, termasuk para wisatawan banyak pula yang ingin memiliki benda-benda tersebut karena bernilai seni dan menarik namun karena benda-benda tersebut tidak dijual, maka terjadi banyak pencurian.¹

Gangguan terhadap benda cagar budaya sebagai warisan budaya nasional yang mempunyai arti penting bagi pemahaman dan perkembangan sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan, sebagian besar disebabkan karena ulah dan manusia itu sendiri yang kurang kesadaran kebangsaannya, sehingga tidak menghargai nilai-nilai penting yang terkandung dalam benda cagar budaya tersebut. Demi kepentingan pribadi dan golongannya mereka melakukan penggalian, pengrusakan atau pencurian benda cagar budaya untuk dijual kepada kolektor-kolektor barang antik dengan harga yang sangat tinggi. Hal ini apabila dibiarkan berlarut-larut akan menyebabkan benda cagar budaya yang ada di Indonesia akan rusak, berkurang atau mungkin musnah. Oleh karena itu agar generasi yang akan datang masih mengetahui peninggalan sejarah bangsanya, maka benda cagar budaya perlu mendapatkan perlindungan, baik dari aparat pemerintah maupun dari masyarakat.

¹ James Spillane, *Pariwisata, Sejarah dan Prinsipnya*, Keniaja, Yogyakarta, 1987, hal. 46

Kota Yogyakarta sebagai Ibukota Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai berbagai obyek wisata yang menarik wisatawan terutama hasil karya manusia seperti, Keraton Yogyakarta, Tamansari, dan Benteng Vredeburg. Benteng Vredeburg merupakan salah satu bangunan yang mempunyai nilai budaya dan nilai sejarah yang tinggi.

Benteng Vredeburg menjadi kekayaan budaya bangsa yang termasuk ke dalam benda cagar budaya yang sangat penting artinya bagi pemahaman dan pengembangan sejarah/ilmu pengetahuan dan kebudayaan, sehingga perlu dilindungi agar tidak musnah. Di samping itu Benteng Vredeburg merupakan bukti perjuangan dan sejarah Kota Yogyakarta. Mengingat bahwa Yogyakarta juga mempunyai predikat sebagai kota perjuangan, dimana wilayah ini menjadi salah satu tempat atau kancah perjuangan menentukan dalam merintis dan mempertahankan kemerdekaan.

Adanya kondisi tersebut, tidak mengherankan jika di Yogyakarta banyak terdapat bangunan sejarah yang berkaitan dengan perjuangan bangsa. Oleh karena itu bangunan bersejarah itu sebagai kekayaan cagar budaya bangsa perlu dilestarikan, baik secara fisik maupun nilai-nilainya. Hal ini mengingat peninggalan sejarah tersebut sebagai salah satu aspek warisan budaya yang penting artinya, khususnya untuk memupuk kebanggaan nasional serta memperkokoh kesadaran sejarah dan jati diri bangsa.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas maka penulis merumuskan masalah yang akan dibahas sebagai berikut:

1. Bagaimanakah upaya yang dilakukan dalam melestarikan kawasan/situs Benteng Vredeburg sebagai benda cagar budaya?
2. Apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini sudah cukup memadai dalam memberikan perlindungan hukum bagi pelestarian kawasan/situs Benteng Vredeburg sebagai benda cagar budaya?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan dalam melestarikan kawasan/situs Benteng Vredeburg sebagai benda cagar budaya.
2. Untuk mengetahui apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini sudah cukup memadai dalam memberikan perlindungan hukum bagi pelestarian kawasan/situs Benteng Vredeburg sebagai benda cagar budaya.

D. Tinjauan Pustaka

Bangsa Indonesia memiliki berbagai macam sumber daya yang dapat dijadikan modal untuk meningkatkan pendapatan nasional. Untuk mencapai keberhasilan penyelenggaraan kepariwisataan tersebut diperlukan langkah-

langkah yang serasi antara semua pihak yang terkait, serta dilaksanakan dengan tetap memelihara kelestarian dan mendorong upaya peningkatan mutu lingkungan hidup serta obyek dan daya tarik wisata itu sendiri. Peran masyarakat memiliki peranan penting demi terwujudnya pemerataan pendapatan dan pemerataan berusaha. Undang-Undang kepariwisataan yang bersifat nasional dan menyeluruh sangat diperlukan sebagai dasar hukum dalam rangka pembinaan dan penyelenggaraan kepariwisataan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional yang kuat bagi Pemerintah Indonesia dalam melaksanakan kebijakan nasional termasuk pula didalamnya adalah kebijakan di bidang kebudayaan. Masalah kebudayaan merupakan salah satu segi penting yang mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 32 Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ke IV yang berbunyi:

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

Dalam penjelasan Pasal ini disebutkan: Kebudayaan bangsa ialah kebudayaan yang timbul sebagai usaha budinya rakyat Indonesia seluruhnya. Kebudayaan lama dan asli terdapat sebagai puncak kebudayaan daerah-daerah di seluruh Indonesia terhitung sebagai kebudayaan bangsa. Usaha kebudayaan

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 dan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1996 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 menyatakan bahwa salah satu tujuan penyelenggaraan kepariwisataan adalah memperkenalkan, mendayagunakan, melestarikan dan meningkatkan mutu obyek dan daya tarik wisata. Sebagai upaya untuk melaksanakan amanat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990, sudah seharusnya upaya melestarikan obyek dan daya tarik wisata menjadi tanggung-jawab semua komponen bangsa, bukan hanya menjadi tanggung-jawab pemerintah saja.

Keinginan untuk mempunyai undang-undang tersendiri yang mengatur mengenai benda cagar budaya terwujud dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya pada tanggal 21 Maret 1992. Kemudian peraturan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1993, sehingga pelaksanaan perlindungan benda cagar budaya telah mempunyai peraturan tersendiri yang diperlukan dalam mengatur mengenai penguasaan, pemilikan, penemuan, pencarian, pengelolaan, perlindungan, pemeliharaan, pemanfaatan dan pengawasan terhadap benda cagar budaya, agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung-jawab.

Pengertian benda cagar budaya yang diatur dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya adalah:

1. Benda buatan manusia, bergerak atau tidak bergerak yang berupa kesatuan atau kelompok atau bagian-bagiannya atau sisa-sisanya yang berumur

sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, atau memiliki masa gaya yang khas dan mewakili masa gaya sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun serta dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan.

2. Benda alam yang dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan.

Kebudayaan mempunyai arti yang sangat luas. Ditinjau dari segi wujud atau bentuknya kebudayaan itu ada tiga macam yaitu:

1. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks dari ide-ide, gagasan-gagasan, nilai-nilai, norma-norma, peraturan dan sebagainya.
2. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks aktivitas serta tindakan berpola dari manusia dalam masyarakat.
3. Wujud kebudayaan sebagai benda-benda hasil karya manusia.²

Wujud kebudayaan sebagai hasil karya manusia disebut kebudayaan fisik yang berupa benda, baik besar maupun kecil yang dapat dilihat, diamati, dan diraba oleh panca indera, seperti bangunan gedung, masjid, makam, candi, patung, kapal dan lain sebagainya. Hasil kebudayaan fisik buatan manusia yang berupa benda cagar budaya ini perlu dilindungi keberadaannya agar tidak rusak dan musnah.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya lebih dikenal dengan istilah peninggalan sejarah dan purbakala. Tjandrasasmita mengemukakan pengertian sejarah adalah kisah

² Koentjaraningrat, *Paradigma Baru Antropologi*, Binaca Cipta, Jakarta, 1990, hal. 186

peristiwa-peristiwa perbuatan kegiatan hasil pikiran dan lain sebagainya dari manusia dalam masyarakatnya pada masa lampau. Peristiwa-peristiwa sejarah dari masyarakat pada masa lampau itu dapat diteliti dan dihimpun berdasarkan data-data/bukti yang tidak tertulis. Bukti-bukti itulah yang seringkali disebut sumber sejarah yang jenisnya bermacam-macam seperti prasasti, piagam, naskah, hikayat, perjanjian-perjanjian, benda-benda, bangunan-bangunan, catatan dan lain sebagainya. Bukti-bukti tersebut dapat pula dinamakan peninggalan sejarah dalam arti yang luas sesuai dengan aspek yang terkandung padanya. Mengingat bukti-bukti atau peninggalan sejarah tersebut dapat mengandung aspek sosial, politik, ekonomi, agama dan kebudayaan.³

Sejarahwan berkebangsaan Belgia, Henri Pierene berpendapat bahwa: “Sejarah adalah kisah (cerita) tentang perbuatan-perbuatan dan hasil karya manusia yang hidup dalam masyarakat”.⁴

Ibnu Khadun dalam kitabnya Muqadimah mengemukakan definisi sejarah yakni: “Sejarah adalah catatan tentang masyarakat umat manusia atau peradaban dunia, tentang perubahan-perubahan yang terjadi pada watak masyarakat itu, seperti keliaran, keramahan, dan solidaritas golongan, tentang revolusi-revolusi dan pemberontakan-pemberontakan oleh golongan rakyat melawan golongan yang lain dengan akibat timbulnya kerajaan-kerajaan dan negara-negara dengan tingkat bermacam-macam, tentang macam-macam kegiatan orang dan kedudukan orang, baik itu mencapai penghidupannya,

³ Tjandrasasmita, *Usaha-usaha Perlindungan dan Pembinaan Peninggalan Sejarah dan Kepurbakalaan Sebagai Warisan Budaya Nasional*, Proyek Pendidikan dan Pembinaan Tenaga Teknis Kebudayaan, Jakarta, 1991, hal. 2.

⁴ Khafsoh, *Upaya Pemerintah Dalam Melakukan Perlindungan Benda Cagar Budaya Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992*, Andi Offset, Yogyakarta, 1996, hal. 22.

maupun dalam bermacam-macam cabang ilmu pengetahuan dan pertukangan, dan pada umumnya tentang segala perubahan yang terjadi dalam masyarakat karena watak masyarakat itu sendiri".⁵

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia sejarah arti asalnya dari pohon yaitu, riwayat asal usul keturunan atau riwayat tentang kejadian-kejadian masa lampau.⁶

Menurut Aloys Meister dan Gilbert Garaghan, pengertian sejarah itu dapat dibagi menjadi tiga konsep yang berlainan tetapi saling bertalian, yaitu:

1. Peristiwa-peristiwa yang menyangkut manusia yang terjadi di masa lampau (*history as past actuality*).
2. Tulisan mengenai yang telah terjadi dimasa lampau (*the record of heavent*).
3. Sebagai metode penelitian (*method of inquiry*) yakni proses atau teknik meneliti sejarah dan menuliskannya.⁷

Peristiwa-peristiwa sejarah dari masyarakat pada masa lampau itu dapat diteliti dan dihimpun berdasarkan data-data atau bukti-bukti baik yang berupa bukti-bukti tertulis maupun yang tidak tertulis. Bukti-bukti itulah yang seringkali disebut sumber sejarah yang jenisnya bermacam-macam seperti prasasti, piagam, naskah, hikayat, perjanjian-perjanjian, benda-benda, bangunan-bangunan, peralatan dan lain sebagainya.

⁵ *Ibid*, hal. 23.

⁶ Pedada, I.S. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka, Jakarta, 1986, hal. 225.

Adapun pengertian benda purbakala adalah setiap benda yang merupakan bukti fisik hasil aktivitas manusia masa lalu yang ditemukan di atas tanah, di bawah tanah, dan di bawah permukaan air. Benda purbakala terdiri dari :

1. Benda buatan masa lalu yang ketika ditemukan sudah ditinggalkan oleh masyarakat pendukungnya, sesuai dengan fungsi semula.
2. Benda buatan masa lalu yang difungsikan secara berbeda oleh masyarakat masa kini (bukan hasil penemuan tetapi sudah ada sejak dulu).
3. Benda buatan masa lalu yang sudah ditinggalkan oleh masyarakat pendukungnya dan difungsikan kembali seperti semula oleh masyarakat bukan pembuatnya.
4. Benda alam yang terkait dengan aktivitas masa lalu.

Peninggalan purbakala lebih menitikberatkan pada kekunoannya atau kepurbakalaannya. Dengan kata lain pada batas kekunoan usianya, sedang peninggalan sejarah tidak terbatas pada usia kuno tapi boleh jadi dari hasil peristiwa beberapa masa lalu.⁸

Perlindungan benda cagar budaya adalah usaha dengan cara pengamanan, penyelamatan dan penertiban untuk mencegah dan menanggulangi ancaman bahaya yang diakibatkan oleh tindakan/perbuatan manusia maupun peristiwa alam yang dapat menimbulkan kerugian dan kemusnahan nilai manfaat atau keutuhan. Dari pengertian di atas dapat

diketahui bahwa perlindungan terhadap benda cagar budaya dapat dibagi menjadi :

1. Melindungi benda cagar budaya dari ulah manusia yang mengakibatkan kerusakan dan kemusnahan.
2. Melindungi terhadap akibat alam seperti kerusakan karena proses kimiawi/proses mikrobiologis, kelembaban udara, gempa bumi dan banjir.⁹

Pembangunan dibidang kebudayaan adalah salah satu sasaran pembangunan dibidang non-fisik. Usaha perlindungan terhadap peninggalan dari purbakala ini dimaksudkan untuk menyelamatkan dan melestarikan peninggalan sejarah dan purbakala sebagai warisan budaya nasional serta mengembangkannya agar dapat mendorong kembali kegairahan kehidupan budaya nasional, menjadi inspirasi daya cipta kehidupan bangsa sekaligus menjadi landasan kesadaran dan ketahanan nasional yang mantap dalam rangka membina dan mengembangkan kepribadian bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

E. Manfaat Penelitian

1. Untuk memberikan tambahan pengetahuan tentang upaya yang dilakukan dalam melestarikan kawasan/situs Benteng Vredeburg sebagai benda cagar budaya.

⁹ Amalia, *Perlindungan Hukum Terhadap Bangunan Cagar Budaya di Kota Yogyakarta*, Kanisius, Yogyakarta, 1999, hal. 30.

2. Untuk menambah pengetahuan di bidang ilmu hukum dan hukum tata administrasi negara pada khususnya.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan menggunakan metode penelitian hukum normatif yang merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder.¹⁰

1. Metode Pendekatan

Penelitian yang dilakukan menggunakan metode pendekatan yuridis, yaitu data dari kepustakaan dan dari lapangan disimpulkan sehingga diperoleh jawaban

2. Sifat Penelitian

Penelitian dilakukan bersifat yuridis normatif, yaitu penelitian dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan norma-norma hukum yang berlaku kemudian disimpulkan untuk memperoleh jawaban atas permasalahan.

3. Jenis Penelitian

Bahan penelitian diperoleh melalui studi kepustakaan dan penelitian lapangan:

- a. Studi kepustakaan, yaitu: penelitian yang dilakukan dengan cara melakukan studi pustaka. Berdasarkan studi kepustakaan akan diperoleh data sekunder dengan berupa:

¹⁰ Benny Haritjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hal.

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu beberapa peraturan perundang-undangan.
 - 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu beberapa teori dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan.
 - 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu beberapa buku seperti kamus dan ensiklopedia.
- b. Penelitian lapangan, yaitu beberapa penelitian dengan cara terjun langsung ke lokasi penelitian.
- 1) Tempat penelitian, yaitu di kawasan situs Benteng Vredeburg Yogyakarta.
 - 2) Narasumber, yaitu:
 - a) Kepala Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kota Yogyakarta.
 - b) Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala Yogyakarta.
 - c) Pengelola/Pengurus Benteng Vredeburg Yogyakarta.

4. Metode Pengumpulan Data

- a. Observasi, yaitu dilakukan dengan pengamatan secara langsung pada obyek penelitian.
- b. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung dengan responden dan narasumber tentang hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan.

5. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian, baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, kemudian dianalisis dengan menggunakan

metode deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh dilapangan maupun kepustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku,

selanjutnya dijabarkan ke dalam bentuk uraian yang terinci.