

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lingkungan hidup mempunyai fungsi yang sangat penting sebagai penyangga bagi kehidupan seluruh makhluk hidup di muka bumi, karena itu maka pengelolaannya harus diarahkan pada terwujudnya pelestarian kemampuan lingkungan hidup yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia.

Sumber daya yang dimiliki bangsa Indonesia harus dikelola dan dimanfaatkan sebaik-baiknya dengan tetap memelihara kelestarian kemampuan lingkungan hidup sehingga dapat memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi pembangunan dan kesejahteraan rakyat baik bagi generasi sekarang maupun generasi yang akan datang, dengan demikian mutu dan fungsinya dapat dipelihara dan ditingkatkan agar dapat dimanfaatkan secara bijaksana.

Pembangunan perlu dilaksanakan dengan mengindahkan keserasian antara pencapaian sasaran pembangunan sektoral, regional dan pembangunan lingkungan hidup yang bersifat jangka panjang, selanjutnya perlu ditentukan upaya keselarasan penduduk dengan lingkungan hidupnya, dikembangkan kesadaran lingkungan serta didorong partisipasi dan Swadaya masyarakat dalam melestarikan lingkungan hidup sehingga tujuan pembangunan lingkungan hidup yaitu meningkatkan mutu, memanfaatkan sumber daya secara berkelanjutan, merehabilitasi kerusakan lingkungan, mengendalikan pencemaran dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup dapat dicapai.

Pengertian lingkungan hidup meliputi faktor hayati dan non hayati, namun sampai saat ini baru faktor hayati saja yang mendapat perhatian dan pengertian dari lingkungan hidup. Sedangkan faktor non hayati terutama mengenai cagar budaya masih jarang diperbincangkan dalam masalah yang berkaitan dengan

lingkungan hidup, bahkan sebagian masyarakat masih ada yang menganggap bahwa cagar budaya bukan merupakan bagian dari lingkungan hidup.

Bangsa Indonesia menaruh perhatian yang sangat besar terhadap kebudayaan, hal ini dapat dibuktikan dengan dicantumkannya masalah kebudayaan dalam pasal 32 Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa "Pemerintah memajukan kebudayaan nasional". Lebih lanjut disebutkan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa:

"Kebudayaan Bangsa adalah kebudayaan yang timbul sebagai usaha budinya rakyat Indonesia seluruhnya. Kebudayaan lama dan asli terdapat sebagai puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah seluruh Indonesia, terhitung sebagai kebudayaan bangsa. Usaha kebudayaan harus menuju ke arah kemajuan abad, budaya dan persatuan dengan tidak menolak bahan-bahan baru dan kebudayaan asing yang dapat memperkembangkan atau memperkaya kebudayaan bangsa sendiri, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa sendiri".¹

Beberapa upaya perlindungan terhadap benda cagar budaya telah dilakukan namun hingga saat ini masih sering terjadi gangguan terhadap benda-benda cagar budaya sebagai warisan budaya nasional yang mempunyai arti penting bagi pemahaman dan pengembangan sejarah. Hal ini juga merupakan ulah manusia yang kurang mengerti nilai penting yang terkandung dalam benda cagar budaya sebagai warisan budaya nasional dan mencari keuntungan pribadi dari benda cagar budaya tersebut dengan penggalan, perusakan dan pencurian untuk dijual. Apabila hal ini dibiarkan maka benda cagar budaya yang ada di Indonesia khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta akan rusak, berkurang/lenyapnya dari wilayah Indonesia.

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan konstitusional pemerintah RI dalam melaksanakan kebijaksanaan nasional, termasuk pula di dalamnya adalah kebijaksanaan di bidang kebudayaan.

Pemerintah berkewajiban untuk memelihara dan mengembangkan kebudayaan nasional. Hal ini diatur dalam pasal 32 Undang-Undang Dasar 1945

¹ Undang-Undang Dasar 1945 dan penjelasannya.

yang berbunyi: "Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia". Selain itu dalam GBHN juga ditegaskan lagi tentang perlindungan benda cagar budaya, Peraturan Perundang-undangan mengenai perlindungan cagar budaya sudah ada sebelum jaman kemerdekaan yaitu dikeluarkannya monumenten ordonantie 1931 dan akhirnya diganti dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1992.

Pelaksanaan Perlindungan Benda Cagar Budaya di daerah dilakukan oleh Dinas Kebudayaan yang berfungsi untuk melaksanakan kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang Kebudayaan, dan kewenangan dekonsentrasi serta tugas Pembantuan yang diberikan pemerintah.

Dalam melaksanakan fungsinya Dinas Kebudayaan mempunyai Tugas, seperti dijelaskan dalam Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tentang tugas dan tata kerja Dinas Kebudayaan BAB II Pasal 2 yaitu:

- a. Menyusun program dan pengendalian di bidang kebudayaan sesuai dengan rencana strategis Pemerintah Daerah.
- b. Merumuskan kebijakan teknis pelaksanaan pengembangan kebudayaan, kesenian, nilai tradisi, bahasa dan sastra, permuseuman, sejarah dan kepurbakalaan.
- c. Memberi perijinan dan pelayanan umum di bidang kebudayaan sesuai dengan kewenangannya.
- d. Memfasilitasi penyelenggaraan kebudayaan pemerintah Kabupaten/Kota.
- e. Memberdayakan sumber daya dan mitra kerja di bidang kebudayaan.

Dinas Kebudayaan secara khusus menangani masalah Perlindungan Benda Cagar Budaya dilakukan oleh Bidang Sejarah dan Kepurbakalaan yang memiliki fungsi pelestarian, pemeliharaan dan perlindungan benda cagar budaya dan kawasan cagar budaya serta pengembangan permuseuman. Untuk melaksanakan fungsinya, seksi perlindungan sejarah dan kepurbakalaan mempunyai tugas seperti dijelaskan dalam BAB III Pasal 28 Keputusan Gubernur DIY Nomor 94 tahun 2004, yaitu:

- a. Menyusun program Seksi Perlindungan Peninggalan Sejarah dan Kepurbakalaan.
- b. Mengembangkan benda cagar budaya dan kawasan cagar budaya sebagai pusat penelitian serta tempat aktivitas sosial budaya masyarakat.
- c. Mendorong partisipasi masyarakat sekitar benda cagar budaya dan kawasan cagar budaya sebagai pusat penelitian serta tempat aktivitas sosial budaya masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis berkeinginan menyusun skripsi dengan judul UPAYA DINAS KEBUDAYAAN DALAM PERLINDUNGAN BENDA CAGAR BUDAYA SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1992 DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang tersebut di atas, maka dapat penulis rumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah upaya yang dilakukan Dinas Kebudayaan DIY dalam melakukan perlindungan benda cagar budaya di DIY setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 beserta peraturan pelaksanaannya?
2. Bagaimana pelaksanaan perundangan yang dilakukan oleh Dinas Kebudayaan terhadap pelestarian Benteng Vredeburg Yogyakarta sebagai benda cagar budaya?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan Dinas Kebudayaan Propinsi DIY dalam melakukan perlindungan benda cagar budaya di DIY setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992.
2. Untuk mengetahui bagaimanakah pelaksanaan perundangan yang dilakukan oleh Dinas Kebudayaan terhadap perlindungan pelestarian Benteng Vredeburg Yogyakarta sebagai benda cagar budaya?

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan:

1. Bagi ilmu pengetahuan
Untuk menambah pengetahuan di bidang hukum administrasi negara khususnya tentang Perlindungan Benda Cagar Budaya.

2. Bagi pembangunan

Sebagai bahan masukan yang bertujuan untuk memperbaiki dan mempertahankan bahkan meningkatkan pelaksanaan perlindungan dan pelestarian benda cagar budaya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 1992.

E. Tinjauan Pustaka

Benda cagar budaya adalah termasuk objek yang dilindungi oleh Negara, karena benda cagar budaya hakikatnya merupakan budaya masa silam yang mampu mengesahkan perjalanan bangsa. Keberadaan benda cagar budaya yang mengandung nilai-nilai baik, untuk kepentingan sejarah maupun ilmu pengetahuan secara umum, juga memiliki fungsi sebagai sarana untuk memupuk rasa kebanggaan Nasional serta memperkokoh kesadaran jati diri bangsa berdasarkan Pancasila.

Peninggalan sejarah dan kepurbakalaan memberi peranan yang cukup besar dalam menunjang atau memberi subsidi yang besar bagi pembangunan karena dapat digunakan sebagai objek wisata sehingga dapat menyumbangkan devisa yang nilainya tidak kecil. Dengan demikian pemerintah perlu untuk melakukan perlindungan terhadap benda cagar budaya agar terjaga kelestariannya.

Hukum lingkungan diperlukan oleh pemerintah untuk melindungi lingkungan hidup dengan segala aspeknya, pada saat sekarang tidak saja dilihat dalam fungsinya sebagai perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dengan peranan "*agent of stability*", tetapi lebih menonjol

sebagai sarana pembangunan dengan peranan sebagai "*agent of development*" dan "*agent of change*."²

Apabila dilihat dari sudut pandang sifat, maka fungsi dan peranan aturan perundang-undangan sampai dikeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 merupakan produk hukum yang memiliki visi yaitu pemanfaatan lingkungan. Undang-undang ini merupakan tahap perbaikan nasib lingkungan yaitu tidak berorientasi kepada penggunaan lingkungan tetapi merupakan perlindungan terhadap lingkungan.

Perangkat peraturan perundang-undangan lingkungan pelaksanaannya dan pendukung UULH yang bersifat sektoral memerlukan koordinasi dan keterpautan antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, selanjutnya disebut dengan UU No. 5/1992.

Mengenai pengelolaan benda cagar budaya, pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 menentukan:

1. Pengelolaan benda cagar budaya dan situs adalah tanggung jawab pemerintah.
2. Masyarakat, kelompok atau perorangan berperan serta dalam pengelolaan benda cagar budaya dan situs.
3. Ketentuan mengenai tata cara pengelolaan cagar budaya dan situs ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1993 Tentang pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda cagar budaya, Bab IV pasal 22 sampai dengan pasal 35 mengatur mengenai perlindungan dan

² Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*. Erlangga University Press, hal: 1.

pemeliharaan benda cagar budaya. Dalam pasal 23 PP No. 10 Tahun 1993 ditentukan sebagai berikut:

1. Perlindungan dan pemeliharaan benda cagar budaya dilakukan dengan cara penyelamatan, pengamanan, perawatan dan pemugaran.
2. Untuk kepentingan perlindungan benda cagar budaya dan situs diatur batas-batas situs dan lingkungan sesuai dengan kebutuhannya.
3. Batas-batas situs dan lingkungannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan dalam sistem mintakat inti, penyangga, dan pengembangan.

Penjelasan Pasal 23 ayat (2) tersebut menentukan sebagai berikut:

Batas-batas situs ditetapkan berdasarkan atas bats asli bila masih ada, atau bila tidak ada lagi ditinjau dari keadaan geotoporafis setempat seperti lereng, sungai, lembah dan sebagainya, atau kelayakan pandang untuk mengapresiasi bentuk atau nilai benda cagar budaya. Batas lingkungan situs ditetapkan sesuai dengan kebutuhan pengamanan ataupun pengembangan pemanfaatan benda cagar budaya sebagai obyek wisata budaya.

Kemudian penjelasan pasal 23 ayat (3) antara lain:

Yang dimaksud dengan sistem permintakan (zoning) adalah penentuan wilayah mintakat situs dengan batas mintakat yang penentuannya disesuaikan dengan kebutuhan benda cagar budaya yang bersangkutan untuk tujuan perlindungan. Sistem permintakan cagar budaya yakni lahan situs, mintakat inti yang dapat dikembangkan untuk difungsikan sebagai sarana sosial, ekonomi dan budaya yang tidak bertentangan dengan prinsip pelestarian benda cagar budaya dan situs.

Menurut Pasal 1 Butir 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992,

Pengertian Benda Cagar Budaya adalah:

- a. 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 memiliki masa gaya yang khas dan mewakili masa gaya sekurang-kurangnya 50 tahun serta dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan.
- b. Benda alam yang dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan.

Kemudian menurut Pasal 1 Butir 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992, yang dimaksud dengan situs adalah lokasi yang mengandung atau diduga mengandung benda cagar budaya termasuk lingkungannya yang diperlukan bagi pengamanannya.

Perlindungan benda cagar budaya di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, diatur dalam Instruksi Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor I/INSTR/1984 tentang Perlindungan Benda-benda Peninggalan Sejarah dan Purbakala Cagar Budaya di Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Instruksi ini ditujukan kepada semua Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, didasarkan pada Monumenten Ordontantie Nomor 19 tahun 1931 (Staatsblad Tahun 1931 Nomor 238). Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, Instruksi tetap saja diberlakukan.

Dasar dikeluarkannya instruksi tersebut adalah, bahwa benda-benda peninggalan sejarah dan purbakala mempunyai fungsi penting bagi pembinaan dan pengembangan dan kepribadian bangsa sehingga perlu dijaga kelestariannya. Di samping itu untuk mencegah pelanggaran terhadap peraturan benda-benda purbakala oleh masyarakat, dipandang perlu

mengambil langkah-langkah peningkatan usaha penyelamatan dan pengamanan atas kelestarian benda-benda cagar budaya tersebut.

Semua benda yang terdapat di wilayah hukum Republik Indonesia dikuasai oleh negara terutama benda cagar budaya yang karena nilai, sifat dan jenisnya serta demi kepentingan sejarah, ilmu pengetahuan, kebudayaan, yang perlu dilestarikan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Pengertian penguasaan oleh Negara meliputi pengaturan terhadap pemilikan, pencarian, pemanfaatan, pengelolaan, perijinan dan pengawasan (Pasal 2 PP No. 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya).

Yang langsung dapat dimiliki oleh negara-negara adalah benda cagar budaya yang nilainya sangat penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan bangsa Indonesia.

1. Sifatnya memberi corak yang khas dan unik,
2. Jumlah dan jenisnya sangat terbatas dan langka. (Pasal 3 PP Nomor 10/1993).

Ketentuan mengenai penguasaan dan pemilikan benda cagar budaya diatur lebih lanjut dengan Surat Keputusan MENDIKBUD No. 062/U/1995 Tentang Pemilikan, Penguasaan, Pengalihan dan Penghapusan Benda Cagar Budaya dan Situs. Mengenai pengalihan pemilikan atas benda cagar budaya tertentu yang dimiliki oleh warga negara Indonesia secara turun temurun atau karena pewarisan hanya dapat dilakukan kepada negara, dengan mendapat pemberian imbalan secara wajar. (Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 1992 jo Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 10/1993). Setiap benda cagar budaya

wajib didaftarkan. Mengenai pendaftaran benda cagar budaya diatur lebih lanjut dengan keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 687/P/1993 tentang Pendaftaran Benda Cagar Budaya.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH) pasal 1 ayat (2) menyebutkan:

“Pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu dalam pemanfaatan, penataan, pemeliharaan, pengendalian, memulihkan dan pengembangan lingkungan hidup”.

Pengelolaan lingkungan perlu dilakukan secara dini agar pembangunan yang semakin gencar dilaksanakan dapat memanfaatkan lingkungan hidup, untuk itu diperlukan penataan, pemeliharaan, pengawasan, pengendalian, pemulihan dan pengembangan lingkungan hidup.

Lingkungan hidup Indonesia yang dikaruniakan Tuhan yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia merupakan rahmat yang wajib dikembangkan dan dilestarikan kemampuannya agar dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi bangsa Indonesia demi kelangsungan dan peningkatan hidup itu sendiri.³

Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 Pasal 3 disebutkan bahwa:

“Pengelolaan lingkungan hidup berazaskan pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia.”

³ Valentinus Darsono, *Pengantar Ilmu Lingkungan*, UAJY, Yogyakarta, 1992, hal. 31.

F. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

a. Penelitian Lapangan

Penelitian ini dimaksudkan sebagai suatu proses pengumpulan data di lapangan yang ada kaitannya dengan masalah yang akan diteliti. Data dari lapangan ini dikumpulkan dengan cara mengadakan wawancara langsung dengan responden yaitu dengan cara mengajukan beberapa pertanyaan yang dijawab secara tertulis maupun secara lisan sehingga nantinya diperoleh data yang kongkret dan akurat.

b. Penelitian Kepustakaan

Data ini diperoleh melalui studi kepustakaan yaitu dengan mempelajari buku-buku peraturan perundang-undangan, makalah-makalah, hasil-hasil penelitian dan bahan-bahan lain yang berkaitan dengan masalah penelitian ini.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Responden

Penelitian ini ditujukan pada pihak yang terkait seperti:

a. Kepala Dinas Kebudayaan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Pengelola Benteng Vredeburg Yogyakarta.

Kyabla *pro pahlawan* ?

4. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk mengetahui dan melukiskan bagaimana upaya Dinas Kebudayaan dalam memberikan perlindungan

hukum terhadap pelestarian Benda Cagar Budaya khususnya Benteng Vredeburg.

5. Teknik Pengolahan Data

Berdasarkan data yang dikumpulkan melalui penelitian maka data tersebut akan diolah dengan metode Analisis Kualitatif terhadap gambaran umum tersebut untuk mendapatkan unsur-unsur pokok guna menjawab permasalahan.