

# POLITIK HUKUM CAGAR BUDAYA DALAM PERLINDUNGAN IDENTITAS BANGSA INDONESIA

Hafidz Putra Arifin  
Staf Ahli, DPRD Provinsi Jawa Barat  
*email: hafidzputrarifin@gmail.com*

disampaikan 18/9/18 – di-review 24/11/18 – diterima 22/12/18  
DOI: 10.25123/vej.3008

## **Abstract**

*The 1945 Constitution contain a ruling obligating the government to protect and preserve all cultural objects, manifestation of the nation's culture, as cultural heritage. It is conceded that the political will as reflected in regulations made from time to time on the protection of the nation's cultural heritage are oriented towards preservation of the Indonesian identity and furthering social welfare. In reality however, cultural heritage objects are vulnerable to looting, willful destruction or lack of care. Using a juridical normative method, the author shall examine existing rules and regulation regarding protection of cultural heritage. One important finding from this research is that low quality of cultural heritage protection is the result of low societal understanding of the importance of cultural heritage in the making of the national identity.*

## **Keywords:**

*political will, cultural heritage, indonesian national identity*

## **Abstrak**

UUD 1945 mengamanatkan dijaganya seluruh bentuk kebudayaan yang terdapat di Indonesia. Ditengarai bahwa politik hukum terhadap cagar budaya yang berlaku pada kurun waktu tertentu di Indonesia ternyata berorientasi pada perlindungan identitas bangsa Indonesia dan upaya untuk mewujudkan kesejahteraan sosial. Sementara itu dalam praktik benda cagar budaya, Indonesia masih rentan terhadap pengrusakan, penjarahan, dan penelantaran. Dengan menggunakan metode yuridis normatif, melalui penelusuran peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang cagar budaya di Indonesia, terdapat temuan terpenting adalah bahwa masih buruknya perlindungan terhadap cagar budaya terutama disebabkan masih kurangnya pemahaman masyarakat akan nilai cagar budaya dan perannya dalam membentuk identitas bangsa Indonesia.

## **Kata Kunci:**

politik hukum, cagar budaya, identitas bangsa Indonesia

## **Pendahuluan**

Negara Indonesia diwarisi filosofi *Bhinneka Tunggal Ika Tan Hana Dharma Mengrwa* yang dilembagakan dalam tata negara kerajaan Majapahit. Diterjemahkan memiliki arti, *“berbeda-bedalah itu, tetapi satu jugalah itu, tidak ada kerancuan dalam kebenaran.”* Filosofi tersebut terdengar indah karena tidak hanya menjamin kesetaraan dalam keragaman agama, tetapi juga suku, ras, dan golongan di Indonesia.

Warisan itu sejatinya ditemukan dalam penemuan-penemuan arkeologi. Aksara dari *Bhinneka Tunggal Ika Tan Hana Dharma Megrwa* tertuang di Kitab Sutasoma karangan Mpu Tantular. Pengejewantahannya diterapkan melalui interaksi antar suku, budaya, dan agama yang dibuktikan dalam cagar budaya, seperti ditemukannya pada Prasasti Telaga Batu, Prasasti Talang Tuo, Candi Muara Takus, Candi Prambanan dan monumen-monumen lainnya yang tersebar diseluruh Indonesia. Peninggalan-peninggalan purbakala tersebut tidak dapat dilepaskan dari sejarah dan budaya bangsa Indonesia.

Sebagai negara hukum, sudah menjadi kewajiban Bangsa Indonesia untuk belajar dan merawat kebudayaan bangsa sesuai dengan amanat Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selajutnya disebut "UUD NRI Tahun1945") yang menyebutkan bahwa: "Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya." Hal ini menunjukkan bahwa kebudayaan perlu dilestarikan, dipelajari, dan dipetakan kembali kebesaran Nusantara, meluruskan sejarah kebudayaan bangsa, mencari peninggalan dan bukti tentang kebesaran leluhur nusantara di masa lalu, dan lain-lain yang berhubungan dengan kebudayaan nasional.

Salah satu unsur kebudayaan nasional yang merupakan aset bangsa Indonesia dan perlu dilindungi adalah bangunan, situs, arca, candi serta benda-benda bersejarah atau purbakala lainnya. Peninggalan-peninggalan tersebut menjadi suatu cagar budaya yang keberadaannya memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan kebudayaan. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya (selanjutnya disebut "UU Cagar Budaya"), peninggalan-peninggalan yang disebut cagar budaya dinyatakan lebih luas, adapun bunyinya:

"Cagar Budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah,

ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan.”

Cagar budaya sangat penting demi memupuk kesadaran jati diri bangsa dan mempertinggi harkat dan martabat bangsa, serta memperkuat ikatan rasa kesatuan dan persatuan bagi terwujudnya cita-cita bangsa di masa depan, sehingga perlu dilestarikan dan dilindungi untuk kepentingan nasional.

Ada 2 (dua) macam perlindungan yang diperlukan bagi cagar budaya, antara lain: Pertama adalah perlindungan terhadap kepunahan atau kerusakan, dan Kedua adalah perlindungan hukum. Perlindungan yang pertama memberikan upaya agar transmisi budaya dari generasi ke generasi berjalan mulus tanpa ada peninggalan-peninggalan yang hilang. Perlindungan yang kedua adalah perlindungan yang akan mengakomodasi terhadap perlindungan yang pertama. Perlindungan hukum ini didasarkan pada aturan-aturan atau norma-norma hukum, terutama yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup> Dengan adanya peraturan perundang-undangan akan memberikan kepastian hukum dan arah tindakan yang tepat tentang hal-hal apa dan bagaimana yang harus dilakukan dalam menangani dan menyelesaikan berbagai persoalan yang ditemui secara konkret di lapangan.

Sejak UU Cagar Budaya diterbitkan pada 24 November 2010, cagar budaya masih bertubi-tubi didera pengrusakan, penjarahan, dan penelantaran. Beberapa pengrusakan diantaranya ditemukan pada Makam Sultan Hasanuddin di Makassar. Makam di rusak dengan linggis dan tidak ada benda-benda yang dicuri di sekitar makam. Kondisi makam rusak parah pada tiang nisan dan papan prasasti. Sultan Hasanuddin merupakan pahlawan Nasional yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Menjaga nilai-nilai perjuangannya dan peninggalan-peninggalannya sudah menjadi tanggung jawab bersama.

Selain itu, yang sangat disayangkan adalah pengrusakan pada Rumah Radio Pemberontakan di Surabaya. Pengrusakan terjadi karena efek dari pembangunan

---

<sup>1</sup> Salim HS, Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 262.

yang sedang berlangsung di sekitar rumah tersebut. Cagar budaya ini pernah digunakan oleh Bung Tomo untuk membakar semangat warga Surabaya jelang November 1945. Artinya, terdapat nilai-nilai dalam mempertahankan kemerdekaan Indonesia yang terkandung di dalam bangunan tersebut.

Selanjutnya mengenai penjarahan cagar budaya yang merupakan permasalahan “klasik” di Indonesia. Benda-benda cagar budaya memang memiliki nilai ekonomis yang tinggi di mata kolektor. Untung yang besar menjadi tujuan utama dengan mengorbankan warisan leluhur. Kejahatan ini sering ditemukan di museum-museum dan situs cagar budaya. Seperti yang terjadi di Museum Sonobudoyo, Yogyakarta, yang kehilangan 75 (tujuh puluh lima) koleksi berupa topeng emas dan perhiasan. Koleksi itu hingga saat ini belum kembali dan terancam dihapus dari daftar benda cagar budaya.

Penjarahan benda-benda cagar budaya yang terjadi di sekitar situs cagar budaya dapat ditemukan di situs Trowulan, Jawa Timur. Di bawah lapisan tanah Trowulan terpendam benda-benda kuno yang tak terhitung jumlahnya. Benda-benda kuno yang sering ditemukan oleh pengepul baik individu maupun kelompok seperti lampu kuno, manik-manik emas, kepingan uang logam, keris, dan sebagainya.

Terakhir, mengenai penelantaran cagar budaya yang terjadi di awal tahun 2018 adalah kebakaran Museum Bahari di Penjaringan, Jakarta Utara. Kebakaran yang disebabkan korsleting mengakibatkan banyaknya koleksi museum hangus terbakar. Selain koleksi museum, “korban” utama adalah gedung bangunan itu sendiri. Gedung Museum Bahari adalah bagian dari kompleks yang dulu bernama *Westzijdsche Pakhuizen* atau gudang di tepi barat (Kali Ciliwung) yang dibangun bertahap sejak 1652 hingga 1759. Menurut anggota Tim Ahli Cagar Budaya DKI Jakarta, Candrian Attahiyat, mengatakan bahwa Museum Bahari adalah peninggalan *Vereenigde Oostindische Compagnie* (selanjutnya disingkat “VOC”)

yang sesungguhnya VOC.<sup>2</sup> Museum Bahari lebih “senior” dibanding Museum Sejarah Jakarta atau Museum Fatahillah yang sama-sama peninggalan VOC.

Cagar budaya yang tersebar di Indonesia sudah banyak tercatat, namun kurang terlindungi. Selama ini, kejahatan terhadap cagar budaya yaitu pengrusakan, penjarahan, dan penelantaran dianggap hanya berkaitan dengan masa silam. Padahal dampaknya besar terhadap masa depan. Kejahatan tersebut tidak hanya melenyapkan ingatan tentang masa lalu, tetapi juga menjarah pijakan generasi masa depan mengenai pemahaman identitas bangsa.

Tulisan ini dikedepankan sebagai usaha untuk memberikan pemahaman yang tepat mengenai perlindungan cagar budaya terkait aturan hukum yang berlaku. Perlindungan cagar budaya bukan hanya untuk dimanfaatkan pada aspek ekonomi, perlindungan disini mengarah kepada identitas bangsa Indonesia yang tersirat di dalam peninggalan-peninggalan bersejarah.

Metode yang dikedepankan dalam tulisan ini menggunakan metode hukum multi dan interdisipliner yaitu penelitian hukum yang berhubungan dan memberi perhatian pada ilmu-ilmu lain, khususnya pada ilmu budaya dan arkeologi. Selain itu, metode ini dipadukan dengan pendekatan historis untuk memahami latar belakang dan perkembangan aturan hukum dari waktu ke waktu. Mengingat perlindungan cagar budaya sudah ada sejak zaman kolonial.

## **Pembahasan**

### **Latar Belakang dan Berlakunya *Monumenten Ordonnantie Stbl. 238/ 1931***

Dalam buku *The History of Java* yang ditulis oleh Sir Thomas Stamford Raffles dan diterbitkan di London pada 10 Mei 1817, Raffles membuka mata orang Eropa atas kekayaan warisan budaya di Indonesia yang sebelumnya tidak banyak dikenal. Buku ini berisi laporan-laporan atas penemuan peninggalan-peninggalan purbakala ketika Raffles berkuasa di Indonesia pada 1810 sampai 1816. Mulai dari menemukan Candi Loro Jonggrang, Candi Sewu hingga Candi Borubudur.<sup>3</sup> Selain

---

<sup>2</sup> Galuh Bimantara dan Windoro Adi, Museum Bahari: Derita Sang Bangunan Tua, Harian Kompas, Jakarta, Rabu 17 Januari 2018, kolom pertama, hlm. 27.

<sup>3</sup> Tim Hannigan, Raffles dan Invasi Inggris ke Jawa, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2016, hlm. 239.

mengenalkan akan kekayaan warisan budaya Indonesia, buku ini berisi klaim bahwa Pemerintahan Hindia Belanda tidak berminat dengan sejarah dan budaya Jawa, serta tidak bisa menghargai karya-karya luhur Jawa Kuna.

Kritik dari Raffles membuat Pemerintahan Belanda merasa direndahkan dan sekaligus menyadari bagaimana kepurbakalaan di daerah jajahannya sebenarnya dapat mengangkat harkat dan martabat negeri mereka. Setelah kepulauan Indonesia dikembalikan kepada Pemerintahan Hindia Belanda pada 19 Agustus 1816, Pemerintahan Hindia Belanda mulai gencar untuk mengurus peninggalan-peninggalan purbakala. Perhatian tersebut ditunjukkan dengan mendirikan lembaga khusus untuk menangani peninggalan purbakala, yaitu *Commissie tot het Opsporen, Verzamelen en bewaren van Oudheidkundige Voorwerpen* atau Komisi untuk Penemuan, Pengumpulan, dan Perlindungan Tinggalan Purbakala pada 1822.<sup>4</sup>

Komisi ini dibantu oleh CJC Reven, ahli keperbukalaan yang di angkat sebagai profesor arkeologi pertama di dunia oleh Univesitas Leiden pada 1818. Salah satu langkah penting yang dibuat oleh komisi ini adalah mengingatkan pemerintah bahwa peninggalan purbakala di Jawa dianggap milik semua orang dan setiap orang dapat mengambil begitu saja. Keadaan tersebut tidak bisa dibiarkan dan meminta pemerintah untuk membuat perlindungan peninggalan purbakala sebagai kewajiban semua orang yang diatur oleh peraturan negara.<sup>5</sup>

Pada tahun 1913, Pemerintah Hindia Belanda meresmikan berdirinya *Oudheidkundige Dienst* atau Jawatan Purbakala dengan NJ Krom sebagai kepala yang pertama. Jawatan Purbakala merupakan penyempurnaan dari Komisi untuk Penemuan, Pengumpulan, dan Perlindungan Tinggalan Purbakala. Penyempurnaan ini dilakukan karena komisi yang bersifat *ad hoc* ini belum mampu menangani peninggalan-peninggalan purbakala. Artinya, Jawatan Purbakala merupakan lembaga yang diberikan wewenang oleh pemerintah untuk mengurus semua peninggalan purbakala.

---

<sup>4</sup> Daud Aris Tanudirjo, Peran Arkeologi dalam Kebijakan Pengelolaan Cagar Budaya di Indonesia, Jurnal Prisma, Jakarta, Volume 36 tahun 2017, hlm. 6-7.

<sup>5</sup> Marieke Bloembergen and Martijn Eickhoff, *A Wind of Change on Java's Ruined Temples*, BMGN Low Countries Historical Review, Utrecht, Volume 128, 2013, hlm. 90

Tugas yang diberikan kepada Jawatan Purbakala adalah inventarisasi peninggalan purbakala yang ada di kepulauan Indonesia, kemudian meneliti, merawat, dan menjaganya. Dengan dibentuknya Jawatan Purbakala, berarti Pemerintahan Hindia Belanda telah memperhitungkan peninggalan purbakala atau arkeologi sebagai sumber daya penting bagi pemerintah. Hal ini dilakukan karena mereka tidak ingin dicela sebagai bangsa atau pemerintahan yang tidak menghargai budaya adiluhung. Sebaliknya, perhatian dan perlindungan terhadap peninggalan masa lampau itu justru dianggap menjadi identitas bangsa yang layak dihormati. Pemikiran itulah yang barangkali dimaksud oleh Marieke Bloembergen dan Martijn Eickhoff sebagai kebanggaan berbasis koloni (*colony-based pride*).<sup>6</sup>

Selain itu, Pemerintahan Hindia Belanda mulai bekerja sama dengan rakyat jajahannya untuk mempelajari kebudayaan lokal. Salah satunya adalah aktif dalam Kongres Kebudayaan yang diprakarsai oleh *Java Instituut*.<sup>7</sup> Mengenai peninggalan-peninggalan purbakala pernah dibahas dalam satu sesi pada Kongres Kebudayaan IV di Yogyakarta pada tanggal 24 sampai dengan 27 Desember 1924.<sup>8</sup> Pembahasan itu mengenai pemugaran atau restorasi bangunan-bangunan purba. Ada pun yang menjadi obyek pembahasannya adalah candi Prambanan. Memugar bangunan kembali utuh akan menimbulkan rasa kebanggaan yang lebih tinggi daripada dibiarkan tetap menjadi reruntuhan. Pemugaran memungkinkan orang lebih mudah melihat kehebatan dan keagungan para pendiri bangunan itu, yang tidak lain adalah leluhur bangsa Indonesia sekarang.<sup>9</sup>

Keputusan dari kongres tersebut menghasilkan bahwa kegiatan pemugaran peninggalan purbakala menjadi bagian dari Jawatan Purbakala. Keputusan itu sangat penting karena menjadi dasar bagi pengelolaan cagar budaya di Indonesia pada masa-masa selanjutnya.<sup>10</sup> Bahkan, pemugaran seakan

---

<sup>6</sup> *Id*, hlm. 102

<sup>7</sup> *Java Instituut* adalah lembaga kebudayaan Jawa yang didirikan di Solo pada 1919 oleh para pemat kebudayaan Jawa, Bali, dan Lombok. Pendirinya ialah orang Indonesia dan Eropa, di antaranya Hoesein Djajadiningrat, Poerbatjaraka, FDK Bosch, dan Thomas Karsten.

<sup>8</sup> Nunus Supardi, *Kongres Kebudayaan (1918-2003)*, Ombak, Yogyakarta, 2007, hlm. 89

<sup>9</sup> *Id*.

<sup>10</sup> *Marieke Bloembergen and Martijn Eickhoff, Conserving the Past: Mobilizing the Indonesian Future, Bijdragen tot de Taal-, Land-en Volkenkunde*, Volume 167, 2011, hlm. 412.

menjadi pekerjaan utama lembaga purbakala, khususnya yang bertugas di bidang pelestarian (sekarang Balai Pelestarian Cagar Budaya di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan).

Pada tahun 1931, peraturan pertama tentang cagar budaya, yaitu *Monumenten Ordonnantie Stbl. 238/ 1931* ditetapkan oleh Gubernur Jendral ACD de Graef. Disebutkan dalam pengantar, ordonansi ini diterbitkan karena pemerintah menganggap perlu untuk mengambil tindakan dalam melindungi benda-benda yang mempunyai nilai penting bagi prasejarah, sejarah, kesenian, dan paleoantropologi.

Ordonansi ini berisi 14 (empat belas) pasal dan mengatur tentang pendaftaran, ganti rugi jika perlu, pemeliharaan, pemindahan, penyerahan, penemuan, dan larangan penggalian atau pencarian. Dari nuansa aturan yang dicantumkan, sangat terasa bahwa pemerintah atau negara merasa lebih memiliki hak menguasai dibandingkan pemiliknya. Meskipun demikian, hak-hak kepemilikan pribadi tetap diakui. Pelaksanaan tugas pelestarian itu tidak hanya dibebankan kepada petugas Jawatan Purbakala saja, tetapi juga para pejabat lain, termasuk petugas kehutanan dan pekerjaan umum.

Dalam penjelasan dari ordonansi itu diuraikan latar belakang perlunya ada undang-undang tersebut, antara lain perlunya perluasan perhatian yang semula hanya terfokus di Jawa serta perlunya memasukkan beragam jenis benda yang dilindungi, tidak hanya monumen hinduistik, tetapi juga pra sejarah, Islam, dan Eropa.

### **Latar Belakang dan Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya**

Setelah Indonesia menyatakan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945, semangat untuk melestarikan dan meneliti keperbukalaan yang didorong oleh Muhammad Yamin saat menjabat Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (1953-1955) belum dapat menghasilkan kebijakan-kebijakan untuk cagar budaya. Secara umum, kebijakan pengelolaan cagar budaya masih dalam “bayang-bayang Belanda”. *Monumenten Ordonnantie 1931* masih menjadi dasar hukum dan



arkeologi masih bertindak sebagai penentu segala hal yang terkait dengan kepurbukalaan.

Kebijakan-kebijakan pengelolaan cagar budaya mulai muncul pada 1989 dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 1989 tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal yang Tenggelam. Latar belakang dikeluarkannya Keppres ini didasari oleh kejadian pencurian benda-benda cagar budaya di bawah laut Indonesia di Tanjung Pinang pada 1986. Pencurian ini dikenal dengan kasus *Geldermalsen*. *Geldermalsen* adalah kapal milik VOC yang karam pada 1752 di Karang Heliputan. Dari perut bangkai kapal *Geldermalsen* ditemukan 126 batang emas lantakan dan 160.000 artefak keramik dinasti Ming dan Qing.<sup>11</sup>

Selain itu, setelah pemugaran Candi Borobudur selesai pada Tahun 1983, pemerintah merasa perlu untuk mengelola Candi Borobudur dengan mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya. Pemerintah dengan bantuan *Japan International Corporation Agency* menyusun “rencana induk” pengelolaan Candi Borobudur dan Candi Prambanan untuk dijadikan sebagai Taman Nasional Arkeologi.<sup>12</sup> Kenyataannya, kawasan kedua candi itu justru dijadikan taman wisata dengan mendirikan PT Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan (selanjutnya disingkat “TWCBP”) sebagai pengelola. TWCBP merupakan badan usaha milik negara (selanjutnya disingkat “BUMN”) dan ketika itu berada di bawah Departemen Pariwisata, Pos, dan Telekomunikasi. Untuk kali pertama dalam sejarah di Indonesia, pengelolaan cagar budaya diserahkan kepada BUMN di luar bidang kebudayaan.

Pada Tahun 1992, *Monumenten Ordonnantie 1931* diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya (selanjutnya disebut “UU No. 5/1992”). Pergantian aturan perundangan ini belum banyak mengubah

---

<sup>11</sup> Cahyo Junaedy, Perburuan ke Alas Samudera, National Geographic Indonesia, Jakarta, Maret 2011, hlm. 121

<sup>12</sup> Soekmono, Menapak Jejak Arkeologi Indonesia, Mandar Utama Tiga, Yogyakarta, 2002, hlm. 56

kebijakan terkait cagar budaya. Sebagian besar pasal dalam UU No. 5/1992 lebih menyerupai hasil terjemahan isi dari *Monumenten Ordonnantie 1931* yang bernuansa kolonial. UU No. 5/1992 ini memperkuat posisi pemerintah sebagai “pihak yang paling berhak” menangani dan menafsirkan cagar budaya. Hal itu tercermin dalam pasal-pasal terkait penguasaan dan kepemilikan pada Bab III, bagian pertama, Pasal 4 hingga Pasal 9. Peran serta masyarakat dan pihak lain di luar arkeologi belum cukup terakomodasi.

### **Latar Belakang dan Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya**

Dari paparan di atas, menunjukkan perhatian terhadap cagar budaya di Indonesia telah berlangsung dari zaman kolonial sampai sebelum Reformasi yang dimulai dari tulisan hingga aturan tertulis yang dipengaruhi oleh aspek sosial, budaya, dan politik. Pengaruh terakhir terkait dengan penguasaan, di mana seluruh cagar budaya dikuasai oleh Gubernur Jendral dan Presiden yang tertuang dalam *Monumenten Ordonnantie 1931* dan UU No. 5/1992. Penguasaan yang bersifat sentralistik menjadikan cagar budaya untuk mencapai pendapatan negara. Artinya, fokus penguasaan hanya untuk meraup keuntungan ekonomi semata.

Angin perubahan terasa pasca Reformasi 1998. Otonomi daerah yang dicanangkan pemerintah memberikan dampak kurang menguntungkan bagi perlindungan cagar budaya. Kegiatan pembangunan yang gencar berdampak pada penghancuran cagar budaya. Tidak sedikit pemerintah daerah yang tidak terlalu peduli terhadap cagar budaya, bahkan mengorbankan cagar budaya demi mengejar peningkatan pendapatan asli daerah.

Berbagai persoalan juga muncul terkait pengelolaan cagar budaya yang telah ditetapkan sebagai warisan budaya dunia seperti di Kawasan Borobudur, Situs Trowulan, dan Situs Manusia Purba Sangiran yang hanya mengedepankan nilai ekonomi yang berdampak pada pengrusakan warisan budaya tersebut. Pada umumnya, keadaan ini menunjukkan hubungan yang kurang harmonis di antara para pihak yang terlibat (*stakeholders*). Beberapa kali UNESCO melakukan

*monitoring* dan menekan Pemerintah Pusat untuk segera memperbaiki cara-cara pengelolaannya.<sup>13</sup> Hal ini diarahkan untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat untuk ikut serta dalam mengelola cagar budaya, terutama masyarakat di sekitar kawasan dan situs.

Selain itu, restrukturisasi organisasi bidang yang menangani cagar budaya di tubuh pemerintah, dari semula di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan beralih ke Departemen Kebudayaan dan Pariwisata memberikan dampak tidak kecil bagi peran arkeologi. Pengelolaan cagar budaya tidak lagi ditujukan terutama untuk melestarikan dan mengungkapkan masa lampau, tetapi juga dituntut untuk mampu mengangkat perannya sebagai sumber daya pariwisata. Pusat Penelitian Arkeologi Nasional yang tugas utamanya lebih untuk menghasilkan karya-karya ilmiah arkeologi, juga diarahkan untuk menghasilkan kajian kebijakan yang terkait tidak saja dengan kebudayaan masa lampau, tetapi juga kebijakan di bidang pariwisata.

Berbagai fenomena yang terjadi setelah Tahun 2000 menguatkan keinginan untuk merevisi UU No. 5/1992 agar mampu mengakomodasi semakin banyak peran masyarakat, memberikan muatan paradigma pelestarian yang lebih baru, dan dapat menjadi solusi semakin banyaknya masalah yang muncul dalam pelestarian cagar budaya.

Keinginan tersebut terwujud pada 24 November 2011 dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Pengertian dan kriteria pada UU No. 11/2010 ini bersifat arkeologis dengan mencantumkan syarat pertanggalan setidaknya-tidaknya lebih dari 50 (lima puluh) tahun untuk cagar budaya pada umumnya. Partisipasi masyarakat terhadap cagar budaya ditentukan pemerintah, seperti dalam proses pendaftaran, penemuan, dan perawatan.

Tujuan utama diterbitkannya UU No. 11/2010 adalah, bahwa kekayaan warisan budaya bendawi (*tangible*) untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat bersama serta mengangkat harkat dan martabat bangsa. Hal ini menempatkan

---

<sup>13</sup> *Supra* No. 4, hlm 15.

manusia dan masyarakat umumnya sebagai bagian dari subjek yang diberi peluang untuk menjadikan cagar budaya tetap terlindungi serta dapat dikembangkan dan dimanfaatkan.

### **Politik Hukum Perlindungan Cagar Budaya di Indonesia**

Dalam negara hukum, hukum menjadi aturan permainan untuk mencapai cita-cita bersama yang menjadi pangkal dari kesepakatan politik. Hukum juga menjadi aturan permainan untuk menyelesaikan segala macam permasalahan yang timbul dalam berkehidupan, termasuk juga permasalahan politik dalam rangka mencapai suatu kesepakatan politik baru. Dengan demikian, hukum dilihat mengabdikan kepada cita-cita politik dalam kerangka kenegaraan untuk semua warga negara dari negara yang bersangkutan, persis seperti yang ditegaskan dalam konstitusi di Indonesia yaitu UUD NRI Tahun 1945.<sup>14</sup>

Konstitusi dapat dipahami sebagai produk dari suatu proses politik yang secara demokratis menampung dan menyalurkan aspirasi-aspirasi politik yang utama, yang mencerminkan konsensus rakyat tentang tatanan etis sosial, ketertiban umum, keadilan, tata nilai sosial dan budaya, peranan serta hubungan-hubungan antar lembaga sosial.<sup>15</sup> Melalui UUD NRI Tahun 1945, rakyat sudah melimpahkan mandat kepada pemerintah untuk menjalankan usaha-usaha menuju tercapainya cita-cita politik. Selain itu, rakyat juga melimpahkan kekuasaan kepada pemerintah untuk bertindak secara aktif melaksanakan dan secara defensif membela UUD NRI Tahun 1945.

Politik hukum merupakan suatu bagian dalam kajian bidang-bidang ilmu hukum. Satjipto Rahardjo menyatakan, bahwa politik hukum masuk ke dalam studi ilmu hukum. Beliau memberikan pengertian politik hukum adalah aktivitas untuk memilih suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan dalam studi politik hukum, yaitu:<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hlm. 184

<sup>15</sup> Budiono Kusumohamidjojo, *Teori Hukum: Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*, Yrama Widya, Bandung, 2016, hlm. 220

<sup>16</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 352

1. Tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada;
2. Cara-cara apa dan yang mana yang paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut;
3. Kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan
4. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang mapan yang bisa memutuskan dalam proses pemilihan tujuan dan cara-cara mencapai tujuan tersebut, termasuk proses untuk memperbaharui hukum.

Satjipto Rahardjo menekankan bagian yang substansial dari politik hukum terletak di bidang studi mengenai teknik perundang-undangan. Artinya, studi politik hukum bersifat interdisipliner yang terlebih dahulu harus menguasai bidang-bidang di dalam sistem hukum serta asas-asas yang terdapat pada masing-masing bidang hukum tersebut.

Moh. Mahfud MD dalam bukunya yang berjudul *Politik Hukum di Indonesia* memberikan definisi politik hukum sebagai *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>17</sup> Tujuan negara yang dimaksud berdasarkan pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Dalam definisi tersebut, terdapat tiga cakupan dari politik hukum yaitu kebijakan negara, latar belakang politik, ekonomi, sosial, dan budaya atas lahirnya produk hukum dan penegakan hukum di lapangan.

Padmo Wahjono sebagaimana yang dikutip oleh Moh. Mahfud MD mengatakan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.<sup>18</sup> Pada tahun 1991, Padmo Wahjono memperjelas pengertian tersebut bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang didalamnya mencakup pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakan hukum. Meski tidak terlalu tajam perbedaan tersebut dapat dikesankan dari keduanya bahwa Padmo Wahyono melihat politik hukum lebih condong pada aspek *ius constituendum*.

---

<sup>17</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 1.

<sup>18</sup> *Id.*

Dari paparan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa ruang lingkup politik hukum meliputi 2 (dua) komponen yaitu:

1. Politik sebagai kebijakan, dalam hal ini kebijakan dalam pembentukan hukum yang berkenaan dengan kewenangan dan tata cara pembentukannya serta mengenai arah, bentuk, dan isinya; dan
2. Kebijakan yang bersangkutan dengan pembaharuan dan pengembangan hukum yang mencakup peraturan perundang-undangan dan kebijakan terhadap peraturan tidak tertulis untuk mewujudkan politik hukum nasional.

Jika dihubungkan antara politik hukum dan cagar budaya maka dapat dijabarkan bahwa politik hukum dalam perlindungan cagar budaya di Indonesia adalah turut serta memberikan masukan bagi upaya-upaya pembentukan produk hukum cagar budaya yang dibutuhkan baik di tingkat nasional maupun daerah di masa mendatang atau yang dicita-citakan (*ius constituendum*) berdasarkan atas dinamika aspirasi masyarakat yang berkedaulatan rakyat.

Perkembangan politik hukum cagar budaya di Indonesia bersandarkan pada pengembangan atau penyempurnaan produk-produk hukum cagar budaya yang telah ada (*ius constitutum*) ataupun produk-produk hukum kebiasaan yang berkembang di masyarakat dalam rangka menggapai cita-cita sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal ini politik hukum mengacu pada hukum positif yang berlaku berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang cagar budaya di Indonesia sebagai produk hukum yang dibuat oleh penyelenggara negara dan arah perkembangan hukum yang akan dibangun sehingga mencakup *ius constitutum* dan *ius constituendum*.

Politik hukum sangat penting dalam perumusan peraturan perundang-undangan. Pertama, memberi alasan atas diperlukannya pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum yang dituangkan dalam pasal-pasal. Kedua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan penghubung antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan

perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang mengatur cagar budaya harus menyesuaikan dengan nilai-nilai budaya yang terkandung di dalamnya. Nilai-nilai budaya tersebut merupakan suatu pengetahuan di masa depan untuk kesadaran budaya dan sejarah bangsa. Seperti yang dikatakan Moh. Mahfud MD, hukum dalam undang-undang sebenarnya merupakan produk politik, ekonomi, sosial, dan budaya.<sup>19</sup> Mengingat harus ada konsistensi dan korelasi antara apa yang ditetapkan sebagai politik hukum dengan yang ingin dicapai sebagai tujuan.

Pasal 32 ayat (1) dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 adalah landasan yuridis dalam perkembangan politik hukum cagar budaya di Indonesia. Posisi UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar memberikan *legal consequence* bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan materi-materi yang terdapat dalam UUD NRI tahun 1945. UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan garis besar, arah, isi, dan bentuk hukum yang akan diberlakukan di Indonesia.

Berdasarkan amanat UUD NRI Tahun 1945 di atas, pemerintah mempunyai kewajiban untuk melindungi dan mengembangkan kebudayaan secara utuh untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sehubungan dengan itu, seluruh hasil karya bangsa Indonesia, baik pada masa lalu, masa kini, maupun yang akan datang merupakan suatu modal pembangunan. Sebagai karya warisan budaya masa lalu, cagar budaya menjadi penting perannya untuk dipertahankan keberadaannya.

Cagar budaya mencakup nilai-nilai penting dan unik bagi umat manusia, seperti sejarah, estetika, ilmu pengetahuan, dan etnologi. Dalam ranah filsafat, Budiono Kusumohamidjojo mengemukakan nilai-nilai yang dapat ditemukan dalam cagar budaya adalah bahwa manusia memiliki hasrat untuk membangun pertahanan untuk diri dan hidupnya. Selain itu, dapat dilihat bukti-bukti dari usaha manusia untuk melakukan perdamaian dengan manusia lainnya.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> *Id*, hlm. 6

<sup>20</sup> Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Kebudayaan: Proses Realisasi Manusia*, Jalasutra, Yogyakarta, 2009, hlm. 50.

Cagar budaya sebagai sumber daya budaya memiliki sifat rapuh, unik, langka, terbatas, dan tidak terbaru. Dalam rangka menjaga cagar budaya dari ancaman pembangunan fisik, baik di wilayah perkotaan, pedesaan, maupun yang berada di lingkungan air, diberikan pengaturan untuk menjamin eksistensinya. Upaya pelestarian mencakup tujuan untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan akademis, ideologis, dan ekonomis.

Perlindungan terhadap cagar budaya pada dasarnya merupakan upaya untuk mencegah (preventif) dan menanggulangi (kuratif) dari kerusakan, kehancuran dan kemusnahan. Perlindungan berkaitan dengan pelestarian yang merupakan suatu upaya dinamis dalam mempertahankan eksistensi cagar budaya dengan cara melindungi, mengembangkan dan memanfaatkannya.

UU No. 11/2010 yang diundangkan pada 24 November 2010 oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono selaku eksekutif, tentu telah mendapatkan persetujuan bersama DPR untuk diberlakukan secara nasional. Fokus dari diterbitkannya UU No. 11/2010 adalah pelestarian terhadap benda-benda purbakala, di mana negara bertanggung jawab untuk melindunginya. Tujuan dari perlindungan cagar budaya yang termasuk dalam lingkup pelestarian, pengaturannya ditemukan dalam Pasal 3 yang menyatakan pelestarian cagar budaya bertujuan:

- a. Melestarikan warisan budaya bangsa dan warisan umat manusia;
- b. Meningkatkan harkat dan martabat bangsa melalui Cagar Budaya;
- c. Memperkuat kepribadian bangsa;
- d. Meningkatkan kesejahteraan rakyat; dan
- e. Mempromosikan warisan budaya bangsa kepada masyarakat internasional.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa UU No. 11/2010 dari segi tujuan dan bentuknya telah sesuai dengan politik hukum Indonesia. Tujuan yang selaras dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan bentuknya adalah peraturan tertulis atau undang-undang yang merupakan salah satu ciri dari negara hukum.

Dalam perjalanannya masih terdapat beberapa permasalahan terhadap cagar budaya yang tidak mengindahkan nilai-nilai yang terkandung didalamnya. Padahal ini akan berdampak bagi masa depan karena akan kehilangan



kesempatan untuk melihat dan berinteraksi dengan cagar budaya. Pada umumnya, instansi pemerintah yang memiliki peran penting untuk melindungi kekayaan budaya Indonesia.

Sasaran yang akan dicapai dari perlindungan cagar budaya adalah untuk meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat akan keragaman budaya yang mencakup adat, tradisi, kepercayaan, serta nilai-nilai positif sejarah bangsa untuk mendukung terwujudnya karakter atau identitas bangsa yang memiliki ketahanan budaya yang tangguh. Hal ini ditujukan untuk melestarikan cagar budaya secara berkelanjutan.

Untuk mengakomodasi hal tersebut, tentu diperlukan pengetahuan mengenai cagar budaya terutama nilai-nilai yang terkandung didalamnya baik pada benda, bangunan, struktur, dan situs yang dimiliki oleh para pemangku kepentingan. Dari beberapa permasalahan yang disebutkan pada bagian Pendahuluan, menandakan bahwa pengetahuan dan pemahaman terhadap cagar budaya tidak menjadi prioritas utama. Pengetahuan tersebut lebih digunakan dalam konteks tertentu seperti dalam wacana dan diskusi kesejarahan atau fungsi simbolis cagar budaya.

Pengetahuan dan pemahaman mengenai peninggalan-peninggalan sejarah merupakan bagian dari wawasan sejarah sebagai dimensi intelektualitas masyarakatnya. Seperti yang dikemukakan oleh Sartono Kartodirdjo, pengetahuan tersebut mempunyai fungsi sebagai sosio-kultural yaitu membangkitkan kesadaran historis sehingga dapat memberikan inspirasi dan aspirasi kepada masyarakat.<sup>21</sup> Inspirasi dan aspirasi merupakan peranan penting dalam memperkuat tujuan bernegara.

Selain itu, pengetahuan tersebut juga berfungsi untuk merumuskan kebijakan-kebijakan oleh pemangku kepentingan. Kebijakan-kebijakan berupa aturan yang mengatur adalah perwujudan gagasan dari suatu budaya. Mengingat warisan budaya bendawi adalah bagian dari identitas bangsa, maka terdapat nilai-nilai yang bisa diambil dan berfungsi untuk menyusun suatu kebijakan.

---

<sup>21</sup> Sartono Kartodirdjo, *Pembangunan Bangsa*, Aditya Media, Yogyakarta, 1994, hlm. 53

Sejarah telah menunjukkan pentingnya perhatian terhadap cagar budaya. Perhatian ini didasarkan pada kepedulian terhadap peninggalan-peninggalan masa lalu. Keyakinan terhadap peninggalan-peninggalan sejarah yang terdapat di seluruh Indonesia berfungsi untuk membangun identitas bangsa dan berkontribusi terhadap pembangunan. Tidak bisa dibantah bahwa para bapak pendiri bangsa dalam mewujudkan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak lepas dari nilai-nilai yang terkandung pada cagar budaya.

Selanjutnya, permasalahan juga terletak pada segi materi hukum yang hingga saat ini belum ada aturan pelaksanaannya. Hal ini terkait dengan perlindungan dan pengelolaan cagar budaya di daerah yang bisa dilakukan dengan penyusunan regulasi daerah. Keadaan ini dapat ditemukan di beberapa daerah yang tidak mengatur secara khusus mengenai perlindungan dan pengelolaan suatu cagar budaya. Ketiadaan regulasi daerah yang secara khusus mengatur cagar budaya menjadikan keadaan “kekosongan hukum” dalam perlindungan dan pengelolaan cagar budaya secara komprehensif dan sesuai dengan perkembangan sosial.

Peran Pemerintah Daerah dalam penyusunan regulasi dapat terealisasi dengan adanya Peraturan Pemerintah (selanjutnya disingkat “PP”) sebagai pelaksana UU No. 11/2010. Sebagai peraturan, PP mendapatkan delegasi dari undang-undang yang berfungsi untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan yang tegas disebutkan maupun ketentuan lain yang belum tegas disebutkan dalam undang-undang. Dalam UU No. 11/2010 telah secara tegas disebutkan mengenai pelestarian yang mencakup perlindungan, pemanfaatan, dan pengelolaan dibutuhkan aturan lebih lanjut.

### **Identitas Bangsa Indonesia**

Suatu bangsa dikenal kekhasan citranya berdasarkan “tanda-tanda pengenal” tertentu. Artinya, suatu satuan sosial yang memiliki (atau ditandai oleh) satu kebudayaan, yang didukung oleh ciri-ciri rasial yang pada pandangan pertama menandai jati dirinya dan pada pandangan kedua terlihat sebagai identitas. Begitu banyak bangsa “serumpun” dengan ciri-ciri fisik serupa ternyata

mempunyai kebudayaan yang berbeda-beda. Kebudayaan inilah yang sebenarnya lebih menandai identitas suatu bangsa.

Kebudayaan dapat diperinci dari unsur-unsurnya, dan masing-masing unsur itu memiliki peranan dalam memberikan identitas yang kuat pada bangsa atau suatu suku bangsa yang memilikinya. Unsur-unsur kebudayaan sebagaimana yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto antara lain:<sup>22</sup>

1. Sistem norma yang memungkinkan kerja sama antara para anggota masyarakat di dalam upaya menguasai alam sekelilingnya;
2. Organisasi ekonomi;
3. Alat-alat lembaga atau petugas pendidikan; perlu diingat bahwa keluarga merupakan lembaga pendidikan yang utama; dan
4. Organisasi kekuatan.

Edi Sedyawati mengemukakan bahwa suatu identitas bangsa terungkap melalui kebudayaannya. Kebudayaan di sini dalam arti paling luas, yaitu yang meliputi wujud-wujudnya yang abstrak berupa nilai-nilai dan konsep-konsep, maupun yang bersifat teramati secara nyata, seperti perilaku dan benda-benda budaya yang dihasilkan dan dimiliki oleh entitas sosial pemilik kebudayaan yang bersangkutan.<sup>23</sup> Adapun entitas sosial untuk konteks Indonesia dapat dibedakan atas dua cakupan, yaitu bangsa Indonesia seluruhnya yang cakupannya paling luas, dan suku-suku bangsa yang banyak sebagai bagian dari bangsa Indonesia yang telah menjalani sejarah kebudayaannya masing-masing sejak jauh sebelum bangsa Indonesia terbentuk.

Sartono Kartodirdjo dalam bukunya yang berjudul *Pembangunan Bangsa*, menyebutkan bahwa identitas bangsa merupakan kepribadian suatu bangsa. Suatu bangsa adalah kolektivitas seperti halnya individu memiliki kepribadian yang terdiri atas serumpun ciri-ciri menjadi suatu watak. Kepribadian nasional lazimnya bersumber pada pengalaman bersama bangsa itu atau sejarahnya.<sup>24</sup> Jika identitas seseorang pribadi dikembangkan melalui riwayatnya, maka identitas

---

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 153.

<sup>23</sup> Edi Sedyawati, *Kebudayaan di Nusantara: Dari Keris, Tor-tor, sampai Industri Budaya*, Komunitas Bambu, Depok, 2014, hlm. 79.

<sup>24</sup> *Supra* No. 21, hlm. 48

suatu bangsa berakar pada sejarah bangsanya. Dengan demikian identitas bangsa Indonesia dibentuk oleh pengalaman sejarah nasional.

Koentjaraningrat menyebutkan salah satu bentuk wujud kebudayaan yaitu wujud benda atau kebudayaan material (*material culture*).<sup>25</sup> Dari kebudayaan material dapat diketahui bahwa peninggalan-peninggalan nyata dari masa lampau seperti yang termasuk dalam bidang arkeologi dan sejarah kuno merupakan suatu identitas terhadap peran nenek moyang bangsa Indonesia.

Perlu disadari bahwa sesungguhnya negara Indonesia adalah negara pemersatu bangsa, dengan latar sejarah yang panjang dan dapat dikatakan telah mempunyai pengalaman untuk hidup dalam keanekaragaman. Pengalaman itu dapat dilihat dalam konteks kebudayaan dan agama. Kebudayaan yang satu dengan kebudayaan yang lain ada perbedaannya, demikian pula agama yang satu dengan yang lain. Nilai-nilai estetik pada suatu budaya dapat berbeda kriterianya antara kebudayaan yang satu dengan lainnya. Demikian juga dalam hal agama, masing-masing agama mempunyai seperangkat ajarannya, dan itu juga ada perbedaannya. Namun, dalam perbedaan tersebut terdapat hubungan kekerabatan antara satu budaya dengan kebudayaan lainnya dan satu agama dengan agama yang lain.

Hubungan kekerabatan tersebut terlihat pada monumen-monumen atau bangunan-bangunan konseptualnya dan bentuk-bentuk hasil materinya. Hal ini menunjukkan bahwa bangsa Indonesia mampu untuk memahami dan menerima adanya perbedaan. Toleransi inilah salah satu yang menjadi watak atau identitas bangsa Indonesia.

Identitas bangsa diperlukan dan harus hidup dalam suasana politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Dalam hal ini mengenai perlindungan dan pengelolaan cagar budaya di Indonesia. Peraturan perundang-undangan yang mengatur cagar budaya harus mencerminkan dan memperkuat sesuai dengan nilai-nilai budaya yang terkandung di dalamnya untuk mewujudkan tujuan

---

<sup>25</sup> Koentjaraningrat, Pengantar Antropologi, Aksara Baru, Jakarta, 1974, hlm. 83.

bernegara. Nilai-nilai budaya tersebut merupakan suatu pengetahuan di masa depan untuk kesadaran budaya dan sejarah bangsa.

Ketentuan-ketentuan dalam UU No. 11/2010 merupakan hasil dari konsensus para pembuat undang-undang. Pada Pasal 3 huruf c disebutkan tujuan dari pelestarian adalah memperkuat kepribadian bangsa. Frasa ini juga ditemukan pada paragraf kedua dalam Penjelasan UU No. 11/2010 yang menyatakan, “Kebudayaan Indonesia yang memiliki nilai-nilai luhur harus dilestarikan guna memperkuat pengamalan Pancasila, meningkatkan kualitas hidup, memperkuat kepribadian bangsa...”. Kepribadian bangsa memiliki arti yang sama dengan identitas bangsa yang tidak bisa dilepaskan dari unsur sejarah dan budaya.

Secara eksplisit, tidak ditemukan penjelasan mengenai kepribadian bangsa dalam UU No. 11/2010. Suatu undang-undang haruslah dirumuskan dengan jelas, dimulai dari penggunaan Bahasa, susunan kata, dan arti dari kalimat yang dicantumkan, terutama mengenai bunyi tujuan yang hendak dicapai.

Kepribadian bangsa berbicara mengenai tanda yang dimiliki oleh bangsa Indonesia. Untuk menemukan tanda tersebut, tentu perlu kajian dari para ahli akademisi dan teknis yang memiliki kompetensi, dalam hal ini adalah arkeolog dan sejarawan untuk merumuskan tanda tersebut. Terkait dengan cagar budaya, maka yang menjadi obyek kajian adalah peninggalan-peninggalan purbakala dan peninggalan-peninggalan sejarah.

Seperti yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, bagian yang substansial dari politik hukum terletak pada teknik penyusunan perundang-undangan. Isi dari undang-undang harus memiliki kejelasan rumusan. Oleh karena itu, dalam UU No. 11/2010 belum terpenuhi suatu persyaratan dari teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Jika yang dikehendaki adalah memperkuat identitas bangsa Indonesia, maka perlu dipahami terlebih dahulu mengenai apa dan bagaimana identitas bangsa Indonesia itu dan perlu dituangkan dalam rumusan pasal. Upaya untuk memahami identitas bangsa Indonesia tentu diperlukan menguasai disiplin ilmu yang terkait, yaitu ilmu budaya dan sejarah.

## **Penutup**

Cagar budaya sebagai warisan bangsa perlu dilindungi dan pada aspek pariwisata, cagar budaya sebagai salah satu upaya untuk melestarikan dengan memanfaatkannya. Pemanfaatan tersebut berguna selain sebagai pendapatan negara, juga memperkenalkan keindahan peninggalan-peninggalan bersejarah yang tersebar di seluruh Indonesia. Namun, pada segi politik hukum dapat disimpulkan bahwa politik hukum tidak berjalan dengan sempurna. Dari hasil analisis dapat ditemukan beberapa faktor dari ketidaksempurnaan. Pertama, lemahnya pengetahuan dan pemahaman terhadap cagar budaya dari pemangku kepentingan dalam pelaksanaan UU Cagar Budaya. Pemangku kepentingan merujuk pada kepribadian tiap-tiap individu atau personal, di mana kepribadian itu berkontribusi untuk negara. Dalam hal ini adalah pihak-pihak yang terkait dengan pembentukan undang-undang. Pembentuk peraturan perundang-undangan adalah warga negara Indonesia dan harus memiliki wawasan nusantara. Berbekal wawasan ini, maka proses dan produk suatu perundang-undangan dapat dipastikan sarat dengan nilai-nilai luhur, nilai-nilai Pancasila dan jelas arahnya, sehingga tidak dipersoalkan oleh publik.

Kedua, ketiadaan aturan pelaksana dari UU No. 11/2010. UU No. 11/2010 dalam pengaturannya bersifat desentralistik yang berbeda dengan pengaturan sebelumnya dalam UU No. 5/1992. Perbedaan yang fundamental adalah mengenai penguasaan dan perlindungan, di mana Pemerintah Daerah diberikan wewenang untuk mengurusnya.

Terakhir, tidak ada rumusan dan penjelasan mengenai identitas bangsa Indonesia. Frasa identitas bangsa atau karakter bangsa banyak ditemui di peraturan perundang-undangan, baik yang berkaitan dengan budaya maupun peraturan yang lainnya, namun tidak ada pengertian dan penjelasan mengenai identitas bangsa Indonesia itu sendiri.

## **Daftar Pustaka**

### **Buku:**

- Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Kebudayaan: Proses Realisasi Manusia*, Jalasutra, Yogyakarta, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Teori Hukum: Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*, Yrama Widya, Bandung, 2016.
- Edi Sedyawati, *Kebudayaan di Nusantara: Dari Keris, Tor-tor, sampai Industri Budaya*, Komunitas Bambu, Depok, 2014.
- Koentjaraningrat, *Pengantar Antropologi*, Aksara Baru, Jakarta, 1974.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017.
- Salim HS, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016.
- Sartono Kartodirdjo, *Pembangunan Bangsa*, Aditya Media, Yogyakarta, 1994.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Soekmono, *Menapak Jejak Arkeologi Indonesia*, Mandar Utama Tiga, Yogyakarta, 2002.
- Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006.

### **Jurnal:**

- Daud Aris Tanudirjo, *Peran Arkeologi dalam Kebijakan Pengelolaan Cagar Budaya di Indonesia*, *Jurnal Prisma*, Jakarta, Volume 36 tahun 2017
- Marieke Bloembergen and Martijn Eickhoff, *Conserving the Past: Mobilizing the Indonesian Future*, *Bijdragen tot de Taal-, Land-en Volkenkunde*, Volume 167, 2011.
- \_\_\_\_\_, *A Wind of Change on Java's Ruined Temples*, *BMGN Low Countries Historical Review, Utrecht*, Volume 128, 2013.

### **Surat Kabar:**

- Galuh Bimantara dan Windoro Adi, *Museum Bahari: Derita Sang Bangunan Tua*, *Harian Kompas*, Jakarta, Rabu 17 Januari 2018.
- Cahyo Junaedy, *Perburuan ke Alas Samudera*, *National Geographic Indonesia*, Jakarta, Maret 2011.

### **Peraturan Perundang-undangan:**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya
- Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya.