

LAPORAN PENELITIAN

URGENSI PELESTARIAN CAGAR BUDAYA KOTA SURAKARTA DALAM RANGKA TATA KELOLA PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP YANG BAIK DI DAERAH



Prof. Dr. Hartiwiningsih, SH., MHum

Prof. Dr. Adi Sulistiyono, SH., MH

Dr. I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, SH., MM.

Dr. Hari Purwadi, SH., MHum

Hernawan Hadi, SH., MHUM

**KERJASAMA PANITIA PERANCANG UNDANG-UNDANG DEWAN
PERWAKILAN**

**DAERAH RI DENGAN FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SEBELAS MARET SURAKARTA**

2013

1. Judul Kegiatan : Urgensi Pelestarian Cagar Budaya Kota Surakarta Dalam Rangka Tata Kelola Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Yang Baik Di Daerah.
2. Kata Kunci (5 kata kunci) : Pelestarian, cagar budaya, perlindungan dan pengelolaan lingkungan.
3. Jenis Kegiatan : Penelitian
4. Ketua Tim Pengusul : Prof. Dr. Hartiwiningsih, SH., MHum
5. Jurusan : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Perguruan Tinggi : Universitas Sebelas Maret Surakarta
6. Alamat : Fakultas Hukum UNS Jl. Ir. Sutami 36 A Surakarta
Telpon/Faks/E-mail : (0271) 664989/ hartiwi50@yahoo.com
7. Lamanya Kegiatan : 4 bulan (April-Juli 2013)
8. Biaya yang diajukan:
Biaya keseluruhan yang diajukan : Rp. 100.000.000,00

Surakarta, 27 Pebruari 2013

Ketua Tim Pelaksana

Prof. Dr. Hartiwiningsih, SH, MHum.

NIP.195702031985032001

RINGKASAN

Di era otonomi daerah, upaya perlindungan dan pelestarian benda cagar budaya (BCB) dalam banyak hal sudah diserahkan kepada masing-masing daerah. Mau tidak mau Kota Solo juga mengambil inisiatif untuk merumuskan langkah dan payung hukum baru bagi upaya perlindungan dan pelestarianinggalan sejarah yang dimiliki, yakni dalam bentuk peraturan daerah (perda). Sebagaimana diketahui perda yang mengatur tentang perlindungan benda cagar budaya yang tertuang dalam SK. Wali Kota No. 646/116/1/1997 tentang penetapan bangunan dan kawasan kuno bersejarah sudah tidak relevan lagi, sehingga pemda harus segera membuat perda baru yang lebih komprehensif untuk memperhatikan kelestarian dan menindak kriminalisasi terhadap BCB yang dimiliki. Pengaturan ini diharapkan bisa dijadikan landasan hukum bagi pemerintah ataupun masyarakat, dalam beraktivitas yang ada kaitannya dengan BCB. Ada tiga faktor yang melatarbelakangi tentang perlunya payung hukum itu. Pertama, upaya menyusun ketentuan pengaturan berbentuk perda sesungguhnya manifestasi dari kewenangan daerah berdasar pada Pasal 7 UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Atas dasar ketentuan tersebut, Solo dengan potensi lokalnya dapat membentuk perda untuk kepentingan pelaksanaan wewenang otonomnya. Kedua, di kota yang sedang berkembang pesat seperti Solo, kehadiran perda tentang BCB dibutuhkan sebagai dasar untuk penguasaan, pemilikan, penemuan, pencarian, perlindungan, pemeliharaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pengawasan BCB yang konsisten dan kontekstual. Kontekstual di sini berarti upaya perlindungan dan pelestarian BCB tak bisa hanya mengacu UU No 5/1992, melainkan perlu diterjemahkan dan disesuaikan dengan konteks situasi lokal yang ada di Solo sendiri. Ketiga, sebagai kota metropolitan, perlu disadari bahwa keberadaan dan upaya pelestarian BCB acapkali menghadapi dilema. Sebagai kota besar yang berkembang menjadi mega-urban, Solo harus menghadapi tekanan dan keinginan kekuatan komersial yang terkadang menafikan arti penting warisan sejarah. Hal ini tercermin dengan beralih-fungsinya beberapa situs bersejarah

yang telah berubah menjadi mall, pusat perbelanjaan, apartemen dan rencana pembangunan hotel.

Kalau pemkot tujuannya sekadar mengejar pendapatan asli daerah (PAD) dan mengutamakan peran kekuatan komersial, bisa dipastikan eksistensi BCB lambat laun kian digerus perubahan. Tetapi, kalau pemkot mau memahami dan mencoba secara serius untuk melestarikan BCB, generasi dan warga Solo kelak niscaya akan dapat melacak akar historis kota yang mereka tinggali. Sebab, siapa lagi yang harus peduli terhadap hakikat bangunan dan benda cagar budaya jika bukan kita sendiri.

Buah cipta Thomas Karsten yang memiliki keunikan dari segi arsitektur dan planologi kota selain bertumpu pada pelestarian berdasarkan UU. No. 5 tahun 1992 dan SK. Walikota No. 646/116/1/1997 sebagai dasar pelestarian dan perlindungan situs tersebut, perlu adanya sebuah upaya baru yang dilakukan agar kelestarian dari situs-situs tersebut dapat lestari.

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN

RINGKASAN

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

Bab I Pendahuluan

1. Latar Belakang Masalah
2. Rumusan Masalah
3. Tujuan Penelitian
4. Penerapan Hasil Kegiatan

Bab II Tinjauan Pustaka

1. Pengertian Benda Cagar Budaya dan Cagar Budaya
2. Landasan Hukum Benda Cagar Budaya dan Cagar Budaya
3. Peraturan yang terkait dengan pelestarian, perlindungan dan pengelolaan Benda Cagar Buidaya dan Cagar Budaya di Pemerintah Kota Surakarta
4. Kebijakan Pelestarian, perlindungan dan pengelolaan Benda Cagar Budaya dan Cagar Budaya dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kota Surakarta Tahun 2055 – 2025

5. Urgensi Pelestarian Benda Cagar Budaya dan Cagar Budaya Dalam Rangka Tata Kelola Perlindungan dan pengelolaan Lingkungan Hidup
6. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik
7. Teori-Teori Kebijakan dan Penegakan Hukum terkait dengan Pelestarian, Perlindungan Benda Cagar Budaya dan Cagar Budaya

Bab III. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian
2. Pendekatan Penelitian
3. Bentuk Penelitian
4. Jenis Data
5. Tehnik Analisis Data

Bab IV Hasil Penelitian Dan Pembahasan

1. Kebijakan Faktual Pelestarian Benda Cagar Budaya dan Cagar Budaya Dalam Rangka Tata Kelola Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Di Kota Surakarta
2. Hambatan-Hambatan / Faktor Penghambat Belum Dilakukannya Pelestarian Benda Cagar Budaya dan Cagar Budaya Di Kota Surakarta
3. Kebijakan Ideal Yang Seharusnya Dilakukan Oleh Pemerintah Kota Surakarta Untuk Melestarikan Benda Cagar Budaya dan Cagar Budaya Dalam Rangka Tata Kelola Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Bab V Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan
2. Saran

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelestarian bangunan bersejarah di Kota Surakarta atau lebih dikenal dengan nama Kota Solo masih banyak menghadapi persoalan. Salah satu persoalan yang dihadapi ialah kelemahan substansi peraturan perundang-undangan yang dijadikan landasan hukum, sehingga tak bisa menunjang pelaksanaan pelestarian tinggalan bersejarah. Untuk melengkapi substansi peraturan perundang-undangan pelestarian bangunan bersejarah, dilakukan penilaian keefektifan serta identifikasi persoalan yang dihadapi dalam pelaksanaan pelestarian bangunan bersejarah saat ini dan kelengkapan substansi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Meskipun sudah ada payung hukum dalam melindungi bangunan atau situs sejarah Karsten, kesadaran dari masyarakat sekitar, pengguna dan pengelola harus memiliki sifat kecintaan untuk merawat dan menjaganya pula. Keberhasilan upaya pelestarian benda bersejarah buah cipta Karsten terletak pada kemampuan publik dalam melindungi aset yang dimilikinya dalam hal ini adalah seluruh masyarakat Solo tentunya. Suatu upaya yang biasanya berangkat dari buah kecintaan, pemahaman dan apresiasi publik yang kemudian akan menciptakan suatu gerakan budaya masyarakat dalam pelestarian benda cagar budaya. Minimnya rasa cinta dan pemahaman yang dimiliki masyarakat terhadap karya Karsten dapat digugah melalui seminar mengenai karya Karsten, pembuatan buku, napak tilas, pertemuan-pertemuan rutin, sosialisai kepada masyarakat, dan arkeologi publik dengan objek bangunan hasil karya Karsten. Optimalisasi peran pemerintah daerah dan DPRD dalam rangka menghasilkan perda berbasis lingkungan (*green legislation*) merupakan hal yang mutlak diperlukan dalam rangka percepatan implementasi tata kelola pemerintahan daerah yang baik terlebih dalam membuat kebijakan mengantisipasi kepunahan cagar budaya pada tataran

lokal atau daerah. Esty dan Porter dalam tulisannya di *Journal of Environment and Development Economics* berpendapat *the empirical evidence hence suggests that a country can benefit environmentally not only from economic growth, but equally from developing the rule of law and strengthening its governance structure* (2005). Di sisi lain tak dapat dipungkiri bahwa penguatan kebijakan lingkungan (*green policy*) ke dalam *green legislation* yang merupakan bagian dari *green constitution* sebagai istilah memang belum terlalu lama diperkenalkan dan belum banyak diketahui (Jimly Asshiddiqie, 2009). Pengusung ide-ide lingkungan hidup harus menghadapi tantangan yang sangat tidak seimbang dari penguasa politik, dari penguasa dunia usaha, dan dari masyarakat sendiri. Kalahnya kepentingan lingkungan hidup dalam peraturan yang tidak seimbang melawan kepentingan-kepentingan lain tersebut terjadi tidak hanya di forum-forum yang teknis eksekutif, tetapi juga di forum-forum politik, di lingkungan lembaga legislatif. Oleh karena itu, di samping ada undang-undang cagar budaya yang tentu saja berpihak kepada lingkungan, banyak pula produk undang-undang di bidang-bidang lain yang justru tidak ramah lingkungan. Hal demikian tentu harus diterima sebagai kenyataan yang ada di lingkungan lembaga perwakilan rakyat yang menjadi muara dari semua jenis kepentingan yang hidup dan saling bertarung dalam masyarakat. Hasil penelitian lain Faure and Johnston dengan apa yang disebut “*pollution haven*” yaitu menguji *to what extent differences in environmental regulation are important to firms to such and extent that they would decide to take cost differences into account when making a decision on where to locate their firm or to relocate* (2009). Berkembangnya tuntutan yang meluas agar kebijakan-kebijakan resmi negara yang pro-lingkungan dapat tercermin dalam bentuk perundang-undangan yang mengingat untuk ditaati oleh semua pemangku-kepentingan (*stakeholders*). *Law enforcement* menjadi sangat penting saat ini, seperti dikatakan teinzor (1998) ... *If one agrees that varying enforcement styles are also related to cultural differences the shift in the US from traditional command and control to a more flexible system of industry self regulation could therefore be a*

dangerous journey... Tak terkecuali, Indonesia juga menghadapi tuntutan yang sama, yaitu perlunya disusun suatu kebijakan yang dapat dipaksakan berlakunya dalam bentuk undang-undang tersendiri yang mengatur mengenai cagar budaya. Dalam tataran daerah belum ada Perda yang mengatur tentang Cagar Budaya di Kota Surakarta. Menurut data sampai dengan bulan September 2006 terdapat 5550 Perda yang disampaikan ke Departemen dalam Negeri, dari jumlah tersebut terdapat 4088 perda yang layak untuk dilaksanakan, 201 perda dilakukan revisi, 1291 perda layak dibatalkan dan 42 perda masih dalam taraf evaluasi. Saat ini sudah diterbitkan 600 Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Perda dan 619 perda masih dalam proses pembatalan (Media Praja Depdagri, 2006). Dari perspektif yuridis baik secara implisit maupun eksplisit landasan hukum untuk membuat *green policy* semakin menguat. Atas dorongan kesadaran yang semakin luas di seluruh dunia mengenai pentingnya upaya melindungi cagar budaya dari ancaman pencemaran dan perusakan, perlu dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan secara resmi termasuk Perda. Oleh karena itu untuk mengawal kebijakan yang berwawasan lingkungan hijau, menjadi urgen menyusun **Urgensi Pelestarian Cagar Budaya Kota Surakarta Dalam Rangka Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Yang Baik Di Daerah**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi pelaksanaan pelestarian cagar budaya di kota Surakarta?
3. Upaya apa saja yang seharusnya dilakukan oleh Pemerintah Kota Surakarta untuk melakukan pelestarian benda cagar budaya dan cagar budaya secara optimal.

C. Tujuan

Tujuan penelitian ini untuk menganalisis dan mengkaji urgensi pelestarian cagar budaya di Kota Surakarta dalam rangka tata kelola perlindungan dan pengelolaan Lingkungan Hidup yang baik di daerah yang merupakan strategi baru untuk penguatan peran pemerintah daerah dalam mengelola cagar budaya dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik di daerah.

D. Penerapan Hasil Kegiatan

- 1) *Formulasi kebijakan* eksekutif dan legislatif (DPR dan DPD) di pemerintah pusat berupa model kebijakan cagar budaya berbasis lingkungan.;
- 2) *Formulasi kebijakan* eksekutif dan legislatif (DPRD) di daerah berupa model kebijakan cagar budaya berbasis lingkungan.;
- 3) Publikasi ilmiah dalam penelitian ini yang menawarkan ada model baru sebagai gagasan yang orisinal dan solutif dalam bentuk publikasi artikel untuk dimuat dalam jurnal ilmiah nasional dan/atau yang bereputasi internasional;
- 4) Hasil penelitian ini juga dapat dijadikan bahan ajar untuk perkuliahan mahasiswa khususnya sebagai tambahan materi dalam perkuliahan hukum lingkungan di S1, S2 dan S3 yang diajarkan di Fakultas Hukum.
- 5) Hasil penelitian ini juga dapat disampaikan pada forum internasional.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1. Pengertian Benda Cagar Budaya dan Cagar Budaya

Menurut UU BCB 5/1992, pasal 1 ayat (1) yang dimaksud dengan benda cagar budaya adalah pada huruf a dikatakan bahwa “*Benda buatan manusia, bergerak atau tidak bergerak, yang berupa kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagian atau sisa-sisanya, yang berumur sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, atau mewakili 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*”. Pada huruf b dikatakan bahwa “*Benda alam yang dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan*”. Sedangkan lingkup pengaturan dari UU BCB 5/1992 meliputi benda cagar budaya, benda yang diduga benda cagar budaya, benda berharga yang tidak diketahui pemiliknya.

Selanjutnya, Pengertian Cagar Budaya dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya, pasal 1 angka (1) yaitu “*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**”*. Dari pengertian tersebut, ada 4 (empat) hal penting yang melekat dan menjadi titik penekanan tentang cagar budaya yaitu: 1) bersifat kebendaan, 2) perlu dilestarikan, 3) memiliki nilai penting, dan 4) proses penetapan. Dari ke empat poin penting tersebut dapat dikelompokkan lagi menjadi dua kategori yaitu pertama kategori uraian dan identifikasi cagar budaya tersebut (menyangkut langsung terhadap benda tersebut) seperti a) bersifat kebendaan dan b) memiliki arti penting.

Kategori yang kedua yaitu tindakan stakeholder (komitmen) atas cagar budaya yang dimaksud seperti a) perlunya dilestarikan dan b) proses penetapan..

Melihat persoalan yang ada, dalam UU CB 11/2010 pasal 1 angka 5, pengertian *“Situs Cagar Budaya adalah lokasi yang berada di darat dan/atau di air yang mengandung Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, dan/atau Struktur Cagar Budaya sebagai hasil kegiatan manusia atau bukti kejadian pada masa lalu”*.

Terkait proses penetapan, dalam Pasal 1 angka 17 sebutkan bahwa: *Penetapan adalah pemberian status Cagar Budaya terhadap benda, bangunan, struktur, lokasi, atau satuan ruang geografis yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota berdasarkan rekomendasi Tim Ahli Cagar Budaya*. Penjelasan tersebut lebih ditegaskan lagi dalam pasal 33 UU CB 11/2010 ayat (1) yaitu: *“Bupati/wali kota mengeluarkan penetapan status Cagar Budaya paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah rekomendasi diterima dari Tim Ahli Cagar Budaya yang menyatakan benda, bangunan, struktur, lokasi, dan/atau satuan ruang geografis yang didaftarkan layak sebagai Cagar Budaya”*.

Dalam UU CB 11/2010 Pasal 86 secara tegas mengatakan bahwa: *“Pemanfaatan yang dapat menyebabkan terjadinya kerusakan wajib didahului dengan kajian, penelitian, dan/atau analisis mengenai dampak lingkungan”*.

Pada UU 11/2010 Pasal 55 disebutkan bahwa: *“Setiap orang dilarang dengan sengaja mencegah, menghalang-halangi, atau menggagalkan upaya Pelestarian Cagar Budaya”*, dan Pasal 66 ayat (1): *“Setiap orang dilarang merusak Cagar Budaya, baik seluruh maupun bagian-bagiannya, dari kesatuan, kelompok, dan/atau dari letak asal”*.

Pelarangan tersebut memiliki konsekuensi hukum yang terdapat pada:

1. Pasal 104 dikatakan bahwa: *“Setiap orang yang dengan sengaja mencegah, menghalang-halangi, atau menggagalkan upaya Pelestarian*

Cagar Budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) dan paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)”.

2. Pasal 105 dikatakan bahwa: *“Setiap orang yang dengan sengaja merusak Cagar Budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)”.*

Saat ini Undang-Undang nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya sedang menghadapi serangkaian ujian atas munculnya kasus-kasus pelestarian warisan budaya di berbagai daerah di Indonesia. Belajar dari implementasi Undang-Undang nomor 5 tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, bak macan ompong memiliki wajah garang dan berwibawa namun tidak bisa “menggigit”. Peraturan perundang-undangan yang ideal, tidak memiliki arti jikalau tidak dapat diterapkan dan diimplementasikan. Implementasi sebuah peraturan perundang-undangan membutuhkan perangkat dan keseriusan dari para pihak secara bertanggung jawab dan berkomitmen.

2. Konsep Dasar Pelestarian

Tujuan Pelestarian

Pertanyaan yang paling penting terkait dengan pelestarian warisan budaya adalah: “sesungguhnya apa dan mengapa harus dilestarikan suatu hasil budaya?” Kalau merujuk pada batasan substansi yang ada dalam UU No. 11 Tahun 2010, terkesan bahwa yang dilestarikan adalah benda-benda yang terkait dengan perkembangan budaya manusia, karena yang dimaksud dengan Cagar Budaya dalam UU 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 “

Kesan ini dipertegas dengan kenyataannya yang menunjukkan bahwa lembaga-lembaga yang mengelola benda cagar budaya jarang menampilkan atau menyajikan nilai-nilai penting dari sumberdaya budaya yang dikelolanya. Contohnya, reruntuhan candi yang ditemukan kemudian diteliti, lalu dipugar, dan setelah itu dipagar. Jarang sekali, nilai-nilai penting candi itu dikemukakan sehingga dapat diapresiasi oleh masyarakat. Demikian juga halnya dengan museum-museum, lebih banyak menyajikan benda daripada informasi tentang nilai penting benda tersebut. Perspektif seperti ini tentu saja kurang tepat.

Apabila pertanyaan diarahkan pada “apa yang hendak dilestarikan”?, maka *hakikat tujuan pelestarian adalah melestarikan secara seimbang antara wujud* bendawinya, seringkali dianggap hanya mitos atau legenda saja. Sebaliknya, benda budaya tanpa nilai pentingnya seringkali hanya dianggap benda aneh atau unik tanpa makna budaya. Bahkan tidak jarang benda-benda itu dianggap sebagai rongsoan saja. (George dan Sherrell-Leo, 1989)

Masih terkait dengan pertanyaan di atas, UU No. 11 Tahun 2010 hanya membatasi cagar budaya sebagai warisan budaya yang berusia lebih dari 50 tahun atau berlanggam gaya lebih dari 50 tahun. Batasan ini sesungguhnya lebih mengarah pada pengaturan tentang **benda purbakala** atau benda-benda kuno, bukan merujuk benda warisan budaya.

Sebenarnya ada banyak hasil budaya yang belum berusia 50 tahun yang juga perlu dilestarikan, mengingat bahwa perubahan budaya di era modern ini begitu cepat, sehingga dikhawatirkan karya-karya budaya yang bernilai penting tinggi, tetapi belum berusia lebih dari 50 tahun tidak akan terlindungi dan segera saja hilang karena perubahan yang cepat itu.

Badan dunia UNESCO yang juga peduli terhadap pelestarian warisan budaya menganggap bahwa karya yang baru saja diciptakan sekali pun, dapat saja segera ditetapkan menjadi warisan budaya bagi generasi mendatang, jika menunjukkan nilai-nilai yang istimewa.

Dalam Perda yang lama hal ini belum di atur, sehingga dalam Perda baru seyogyanya diatur pelestarian dan pengelolaan warisan budaya bendawi yang usianya belum 50 tahun, tetapi mempunyai nilai penting dan perlu dilestarikan. Dalam hal ini, yang menjadi kriteria bukan lagi usianya, tetapi nilai pentingnya.

Sebagai konsekuensinya, maka lingkup pengaturan Perda baru nantinya ada dua, yaitu (1) warisan budaya dan (2) cagar budaya. Warisan budaya bersifat : belum memiliki status peringkat yang jelas, belum berusia 50 tahun, dan belum ditetapkan sebagai Cagar Budaya. Sementara itu, cagar budaya adalah warisan budaya bendawi yang sudah ditetapkan oleh pemerintah daerah atau pemerintah. Hal ini untuk menjawab pertanyaan “mengapa perlu melestarikan warisan budaya” ?, karena warisan budaya itu memiliki nilai-nilai penting yang perlu diketahui, digunakan, dan dilanjutkan keberadaannya agar bermanfaat bagi generasi mendatang.

Dengan pemikiran ini maka tentu tidak semua warisan budaya harus dilestarikan. Apabila warisan budaya itu nilainya relatif kecil dibandingkan nilai kebutuhan yang memang dirasakan di tengah masyarakat, maka bisa saja warisan budaya itu terpaksa “harus dikorbankan” untuk kepentingan lain dan tidak dapat dilestarikan. Sekali lagi yang terpenting adalah nilai-nilai penting dari warisan budaya tersebut (*significance*).

Secara lebih khusus, tujuan pelestarian dan pengelolaan warisan budaya dapat dirumuskan sebagai upaya untuk : (Pearson & Sullivan, 1995)

- (1) Meneliti dan mengungkapkan nilai-nilai penting warisan budaya

- (2) Melindungi sebagian atau seluruh warisan budaya agar dapat bertahan lebih lam
- (3) dalam sistem budaya,
- (4) Menghambat kerusakan atau merosotnya nilai-nilai penting warisan budaya, dan
- (5) Menyajikan dengan sebaik-baiknya nilai-nilai penting Benda Cagar Budaya (BCB) agar dirasakan manfaatnya oleh masyarakat luas.

3. Dasar Filosofi Pelestarian

Timothy Darvill melihat setidaknya ada tiga perspektif pelestarian yaitu: (Timothy Darvill,1995)

- a. Perspektif Nilai kegunaan (*Use-value*);** lebih menekankan pada pemanfaatan BCB, misalnya untuk obyek penelitian arkeologi atau bidang ilmu lain, sumber ilham karya seni, pendidikan, sarana rekreasi dan wisata, membentuk citra (dalam iklan)
- b. ,** memperkuat jati diri dan solidaritas komunitas, atau juga sumber bisnis yang sangat menguntungkan (a.l. perdagangan BCB, untuk souvenir, bahan publikasi).
- c. Perspektif Nilai pilihan (*Option value*);** lebih menekankan pada tekad untuk menyelamatkan BCB sebagai simpanan untuk generasi mendatang. Asumsinya, harus disisakan BCB sebagai sumberdaya budaya untuk masa mendatang, meskipun saat ini kita belum tahu akan kebutuhannya di masa mendatang, karena BCB merupakan warisan untuk generasi yang akan datang. Prinsip utama pendukung nilai pilihan ini adalah menjaga stabilitas BCB agar tidak mengalami perubahan sama sekali.
- d. Perspektif Nilai keberadaan (*Existence value*)** berkaitan erat dengan perasaan puas atau senang jika BCB itu dipastikan masih tetap ada, walupun kegunaannya tidak dirasakan sama sekali. Pendukung nilai ini merasa puas kalau bisa mendapatkan kepastian bahwa sumberdaya itu akan bertahan (*survive*) atau tetap eksis (*in existence*).

Dalam konteks di atas, Darvill ingin menekankan bahwa kegunaan warisan budaya tidak harus dirasakan pada saat ini secara langsung, tetapi dapat pula disimpan (dilestarikan) agar dapat dirasakan di masa mendatang sebagai hasil investasi masa kini. Mungkin saat ini kita tidak benar-benar tahu apa manfaatnya, tetapi dengan melestarikannya sejak sekarang, kita tidak akan kecewa di kemudian hari. Sebaliknya, kita akan merasa bangga dan mensyukuri apa yang telah kita lakukan. Karena, tidak tertutup kemungkinan suatu saat kita akan mendapat penghargaan dari generasi-generasi penerus kita.

4. Nilai Penting Warisan Budaya

Hakikat tujuan pelestarian warisan budaya tidak semata-mata untuk melestarikan wujud bendawinya, tetapi juga mempertahankan nilai-nilai penting yang ada di baliknya, maka untuk menentukan apakah warisan budaya itu wajib dilestarikan atau tidak harus dilakukan kajian nilai penting (*significance assesement*).

Hasil kajian nilai penting inilah yang nantinya akan menentukan bentuk atau cara pelestariannya. Kajian nilai penting ini seharusnya dilakukan dalam proses yang dikenal sebagai studi kelayakan. Selama ini kebanyakan studi kelayakan belum diarahkan untuk mengkaji nilai penting ini, sehingga seringkali strategi pelestariannya juga tidak dapat ditentukan dengan tepat.

Kadangkala pilihan strategi pelestariannya justru menimbulkan masalah baru. Salah satu contoh yang nyata adalah pemugaran dan pengelolaan Candi Borobudur yang kini lebih ditekankan sebagai obyek wisata daripada sebagai monumen kuno yang dapat memberikan pendidikan kepada masyarakat tentang nilai kemanusiaan yang luhur. Akibatnya, terjadi berbagai konflik karena banyak pihak ingin “melestarikan” dengan merujuk pada nilai-nilai penting menurut versinya masing-masing.

Konflik yang muncul antara lain disebabkan tidak adanya panduan untuk menentukan nilai penting. UU No.11 Tahun 2010 hanya menyebut nilai penting untuk sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, kebudayaan, dan pariwisata. Tidak ada penjelasan yang terinci untuk

menentukan nilai-nilai penting itu. Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas tentang nilai penting tersebut, berikut ini akan dijabarkan unsur-unsur yang terkandung dalam nilai penting, sehingga dapat dijadikan rujukan dalam melakukan penilaian yang disyaratkan, yaitu :
. (Tanudirjo, 2004)

a. Nilai penting Sejarah : apabila sumberdaya budaya tersebut dapat menjadi bukti yang berbobot dari peristiwa yang terjadi pada masa prasejarah dan sejarah, berkaitan erat dengan tokoh-tokoh sejarah, atau menjadi bukti perkembangan penting dalam bidang tertentu.

Termasuk di dalamnya :

1. Berkaitan erat dengan peristiwa (*event*) penting yang terjadi pada masa prasejarah maupun sejarah;
2. Berkaitan erat dengan tokoh-tokoh sejarah atau merupakan tinggalan/ karya tokoh terkemuka (*master*) dalam bidang tertentu;
3. Berkaitan erat dengan tahap perkembangan yang menentukan dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, atau mewakili salah satu tahapan penting tersebut, antara lain penemuan baru, munculnya ragam (*style*) baru, penerapan teknologi baru;
4. Berkaitan erat dengan tahap perkembangan suatu kehidupan tertentu atau tinggalan yang mewakili salah satu tahapan tersebut (misalnya, pasang-surut kehidupan ekonomi, sosial, politik)

b. Nilai penting Ilmu Pengetahuan : apabila sumberdaya budaya itu mempunyai potensi untuk diteliti lebih lanjut dalam rangka menjawab masalah-masalah dalam bidang keilmuan tertentu, termasuk Arkeologi, Antropologi, Ilmu Sosial, Arsitektur dan Teknik Sipil, Ilmu Kebumian, dan Ilmu-ilmu lain.

c. Nilai penting Pendidikan : apabila sumber daya budaya itu dapat berguna bagi proses pembelajaran pada bidang ilmu tertentu, menjadi sarana pendidikan bagi masyarakat luas, dapat memberikan penyadaran akan nilai

luhur tertentu, serta mengilhami pembentukan karakter/watak manusia dan bangsa Indonesia yang baik.

- d. Nilai penting Agama :** apabila sumberdaya budaya dapat digunakan untuk meningkatkan keimanan yang diakui dalam suatu agama tertentu, menjadi lambang-lambang agama tertentu, sebagai sarana peribadatan, menjadi sumber pengetahuan tentang agama tertentu, dan/atau memuat ajaran suatu agama tertentu yang dipelajari oleh umatnya.
- e. Nilai penting Kebudayaan:** apabila sumberdaya budaya tersebut dapat mewakili hasil pencapaian budaya tertentu, mendorong proses penciptaan budaya, atau menjadi jati diri (*cultural identity*) bangsa atau komunitas tertentu. Termasuk di dalamnya
 - (a) **Etnik**, dapat memberikan pemahaman latarbelakang kehidupan sosial, sistem kepercayaan, dan mitologi yang semuanya merupakan jatidiri suatu bangsa atau komunitas tertentu, merupakan bagian dari jati diri suatu bangsa atau komunitas tertentu ;
 - (b) **Estetik**, mempunyai kandungan unsur-unsur keindahan baik yang terkait dengan seni rupa, seni hias, seni bangun, seni suara maupun bentuk-bentuk kesenian lain, termasuk juga keserasian antara bentang alam dan karya budaya (saujana budaya); menjadi sumber ilham yang penting untuk menghasilkan karya-karya budaya di masa kini dan mendatang;
 - (c) **Publik**, berpotensi atau telah menjadi fasilitas rekreasi; dan berpotensi atau telah menjadi sumberdaya yang dapat menambah penghasilan masyarakat, antara lain lewat kepariwisataan;
 - (d) **Politik**, ketika warisan budaya dipakai sebagai legitimasi politik kelompok atau negara tertentu.

Ahli lain yang mencoba memberikan panduan dalam penentuan nilai penting warisan budaya adalah McGimsey dan Davis, yang melihat pada unsur: (McGimsey dan Davis 1977)

- (a) **Potensi untuk penelitian**, yaitu dapat memberikan informasi atau data yang penting untuk penelitian arkeologi, sejarah, dan ilmu-ilmu lain
- (b) **Integritas (keutuhannya)**, yaitu apabila memiliki berbagai aspek yang secara bersama-sama menyatu di dalamnya, meliputi aspek tempat (*location*), rancangan (*design*), bahan (*materials*), kehandalan kerja (*workmanship*), perasaan (*feeling*), seni adiluhung (*high artistic*), atau karya unggulan (*a work of master*)
- (c) **Apresiasi dari masyarakat** yang dapat diukur dengan melihat sejauh mana masyarakat menghargai sumberdaya tersebut, baik sebagai tempat nostalgia, tempat bersejarah, tempat hidup tokoh tertentu, atau tempat pendidikan masyarakat.

Ketentuan dalam Perda baru perlu memastikan pengaturan nilai penting dengan mengambil unsur-unsur yang jelas. Penetapan nilai penting warisan budaya atau cagar budaya ini merupakan tahapan yang amat penting dalam pengelolaan dan pelestarian, sehingga perlu diatur tatacara, kriteria, serta pihak-pihak yang berwenang untuk menetapkan nilai penting tersebut.

5. Kebijakan pelestarian

Pemahaman nilai-nilai penting warisan budaya amat diperlukan untuk mengidentifikasi suatu unsur budaya termasuk cagar budaya atau bukan. Selain itu, nilai penting warisan budaya akan menentukan kebijakan, strategi, dan tatacara pengelolaan dan pelestarian benda cagar budaya itu. Jika nilai penting warisan budaya telah dirumuskan, maka akan diperoleh rujukan yang jelas dan mantap untuk mengambil keputusan yang tepat pada saat berhadapan dengan berbagai kepentingan lain, yang sering bertentangan dengan upaya pelestarian. Nilai penting warisan budaya itu akan sangat menentukan keberlanjutan keberadaannya.

Sementara itu, ada pula yang melihat upaya pelestarian terdiri atas tiga unsur, yaitu : perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan. (Supardi, 2003) Perlindungan dimaksudkan untuk mencegah agar aset budaya bangsa tidak mengalami kerusakan dan kehancuran, sehingga hilang selamanya. Pengembangan berarti warisan itu harus dijaga kualitas penampilannya dan dapat difungsikan terus seperti fungsi semula atau untuk fungsi lain yang sesuai dengan ketentuan undang-undang. Pemanfaatan adalah memberikan kegunaan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, untuk pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan, ekonomi, serta kebudayaan di masa kini dan mendatang.

Berkaitan dengan tujuan pengelolaan dan pelestarian warisan budaya, ada berbagai bentuk kegiatan pelestarian yang dapat dilakukan terhadap cagar budaya. Dalam setiap kegiatan tersebut ada rambu-rambu yang harus diperhatikan dan menjadi substansi yang harus diatur dalam Perda yang baru agar tujuan pengelolaan dan pelestarian tidak menyimpang. Berikut ini dikemukakan beberapa ketentuan penting dalam pelestarian, yaitu: (Disarikan dari beberapa piagam dan ketentuan Undang-undang; Burra Charter, 1988; *Preservation and Conservation* Singapore, 1993.)

a. Pemilikan

Status kepemilikan warisan budaya merupakan salah satu masalah yang rumit, karena sejauh ini kemampuan pemerintah (negara) untuk memiliki dan menguasai warisan budaya dan cagar budaya masih terbatas. Hal yang harus ditetapkan lebih dahulu dalam Perda adalah prinsipnya, apakah warisan budaya ditetapkan sebagai sumberdaya yang dikuasai negara (seperti halnya tanah, sumberdaya alam) atau pribadi. Selanjutnya, bagaimana mengatur kewenangan, hak, dan kewajiban masing-masing pihak agar dapat terjamin kelestarian warisan budaya itu. Termasuk dalam butir ini adalah proses insentif dan disinsentif dalam upaya pelestariannya.

b. Pendaftaran

Walaupun seseorang atau lembaga berhak memiliki warisan budaya tetapi mereka diwajibkan untuk mendaftarkan kepada pemerintah sehingga mendapatkan perlindungan hukum dan dapat dilacak keberadaannya. Apabila sudah didaftarkan, semua perubahan yang terjadi pada warisan budaya harus dilaporkan dan sebelumnya dikonsultasikan kepada lembaga yang bertugas melindunginya. Dalam kegiatan ini, tercakup pula kegiatan *pendokumentasian* secara rinci. (prinsip-prinsip nominasi atau pendaftaran dijelaskan secara lebih rinci di bagian lain dari naskah ini)

c. Pengamanan

Upaya mengamankan dan menyelamatkan warisan budaya yang terancam hilang atau rusak akibat kegiatan alam atau manusia, harus dilakukan segera, melalui perlindungan fisik, pemindahan, ekskavasi penyelamatan (*rescue/salvage excavation*), serta perekaman (*preserved by record*)

d. Pemeliharaan

Perlu dilakukan upaya melindungi dan merawat warisan budaya secara terus menerus agar unsur bahan, isi, dan latar lingkungan (*setting*) tidak mengalami kerusakan atau hancur. Hal tersebut dilakukan dengan pembersihan dan perawatan sehari-hari, termasuk peninjauan berkala. Jika teramati adanya kerusakan harus segera diperbaiki dengan sedapat mungkin mempertahankan bahan asli. Penggantian hanya dilakukan jika tidak ada cara lain untuk mempertahankan kelestariannya.

e. Perlindungan (*Preservation*)

Melakukan upaya-upaya pencegahan agar dapat mempertahankan kondisi bahan warisan budaya.

f. Perbaikan (*Repair*)

Mengembalikan keadaan warisan budaya semula atau mendekati bentuk semula. Perbaikan dapat dilakukan dengan pemugaran (*restorasi*), penguatan (*consolidasi*), ksi)

g. Pemugaran (Restorasi)

Mengembalikan warisan budaya ke bentuk semula yang diketahui dengan menghilangkan unsur-unsur baru yang pernah ditambahkan dan menyusun kembali berdasarkan bahan-bahan asli tanpa penambahan bahan baru.

h. Bina Ulang (Rekonstruksi)

Mengembalikan keadaan warisan budaya agar dapat mendekati bentuk semula, dengan menambahkan bahan-bahan baru. Seringkali, rekonstruksi dapat dilakukan berdasar hasil kajian atau interpretasi ilmiah.

i. Penggunaan kembali yang sesuai (*Adaptive re-use*)

Melestarikan dengan memanfaatkan warisan budaya untuk kegiatan yang sesuai. Untuk itu dapat dilakukan perubahan-perubahan dengan syarat antara lain: tidak mengakibatkan merosotnya nilai penting atau kerusakan pada bagian-bagian yang mempunyai nilai penting; perubahan harus memungkinkan pengembalian ke keadaan semula tanpa menimbulkan kerusakan (*reversible*); dan perubahan yang hanya berdampak sangat kecil (*minimal*).

Di dalam semua proses kegiatan pelestarian tersebut, ada dua hal penting harus mendapat perhatian utama, yaitu **keaslian** (*originality*) dan **keterpaduan** (*integrity*). Tujuan utama pelestarian adalah mempertahankan keasliannya terkait dengan :

- (a) bentuk dan rancangan (desain),
- (b) bahan,
- (c) kegunaan dan fungsi,
- (d) tradisi, teknik, dan sistem manajemen,
- (e) lokasi dan latar lingkungan,
- (f) bahasa dan warisan budaya tak-bendawi lainnya, dan
- (g) semangat dan perasaan yang melingkupinya.

Keterpaduan yang dimaksudkan adalah unsur-unsurnya cukup lengkap mewakili keadaan warisan budaya dan nilai pentingnya. Dengan kata lain,

pelestarian harus dapat mempertahankan agar warisan budaya tetap mampu memberikan gambaran yang utuh tentang unsur-unsur budaya dan nilai penting yang dikandungnya.

Sementara itu, seringkali terjadi perdebatan tentang pengertian keaslian atau otentitas. Selama ini, pengertian “keaslian” dilihat sebagai sesuatu yang bersifat statis, sehingga lebih merujuk pada keadaan, sifat atau bahan asli yang tidak dapat tergantikan. Akhir-akhir ini, banyak pihak merasakan batasan seperti itu tidak tepat. Pengertian “keaslian” kini lebih bersifat relatif. Artinya, konsep keaslian itu dianggap tidak dapat distandardisasi.

Standardisasi konsep keaslian justru hanya akan menghambat upaya pelestarian, karena sifat budaya yang selalu dinamis. Hal itu tercermin dari dokumen kesepakatan Nara (Jepang), yang mengakui beberapa pokok pikiran tentang penentuan keaslian suatu warisan budaya pada umumnya. Dokumen Nara menyatakan bahwa keaslian memang merupakan faktor yang amat menentukan nilai penting warisan budaya, tetapi pemahaman tentang keaslian sangat tergantung pada persepsi keaslian menurut lingkungan budaya tempat warisan budaya itu berada. Penentuan keaslian, harus dilandasi pada pemahaman budaya yang didasarkan pada kajian-kajian terhadap informasi yang tersedia dan dapat dipercaya.

Perlu juga dipahami, bahwa nilai penting warisan budaya tidak hanya ditentukan oleh kondisinya masing-masing, tetapi juga oleh keterkaitannya satu dengan lainnya, yang lebih dikenal sebagai *konteks*. Bahkan, beberapa pakar arkeologi menyatakan bahwa arti penting suatu warisan budaya ditentukan oleh konteksnya. (Butzer, 1982; Sharer dan Ashmore, 1993)

Kalau konteksnya sudah hilang, maka nilai penting warisan budaya itu akan ikut merosot. Oleh karena itu, dalam konsep pelestarian warisan budaya perlu juga diperhitungkan keadaan kawasannya. Salah satu hal yang belum banyak dilakukan dalam upaya pelestarian BCB adalah tahapan penyajian nilai

penting kepada masyarakat luas. Hal ini sebenarnya merupakan hal yang penting tetapi tidak mendapat perhatian yang layak.

Dalam kenyataan banyak nilai penting BCB yang justru tidak diapresiasi oleh masyarakat. Misalnya saja, banyak nilai-nilai penting dan kearifan yang ada di balik rumah tradisional Jawa, tetapi tidak ada informasi yang cukup tentang hal itu jika kita berkunjung ke rumah-rumah tersebut.

Mungkin, dapat dijalin kerjasama antara pemilik rumah yang pernah mendapat penghargaan dengan pemerintah daerah untuk dibuatkan informasi tentang nilai-nilai penting rumah tradisional yang mendapat penghargaan. Dengan demikian, nantinya pengunjung juga akan dapat mengetahui nilai penting.

Memang harus diakui bahwa upaya pelestarian bukan merupakan pekerjaan yang mudah, apalagi di tengah masyarakat Indonesia yang tengah mengalami perubahan besar. Upaya pelestarian banyak terkendala oleh keinginan masyarakat yang kini cenderung bersifat materialistis, yang lebih mudah mengorbankan nilai-nilai luhur untuk ditukar dengan keuntungan material. Harus ada keyakinan sekecil apapun langkah upaya pelestarian yang dimulai dari diri kita sendiri suatu saat akan dapat kita syukuri. Walaupun kini belum kita rasakan manfaatnya secara nyata, setidaknya upaya ini dapat dipandang sebagai investasi untuk generasi penerus.

Dalam konteks ini, penyusunan Perda pengelolaan dan pelestarian cagar budaya merupakan bagian dari proses pewarisan budaya yang membuktikan bahwa generasi masa kini peduli terhadap generasi selanjutnya, dengan memberikan jaminan bahwa warisan budaya akan dapat diteruskan untuk dinikmati dan dimanfaatkan oleh masyarakat baik di masa kini maupun mendatang.

6. Prinsip-prinsip Pendaftaran dari Perspektif Akademik

Upaya paling awal dalam keseluruhan proses pelestarian adalah tahap pendaftaran. Tatacara pendaftaran dan ketentuannya akan mencerminkan bagaimana pemerintah (melalui Perda) memandang dan memperlakukan warisan budaya dan cagar budaya. Dengan pemahaman itu, perlu kiranya diuraikan secara lebih rinci pertimbangan akademik yang mungkin dapat menjadi kerangka pikir dalam melihat warisan budaya dan cagar budaya di masyarakat akhir-akhir ini.

Secara umum, perlu ditentukan lebih dahulu **nominasi cagar budaya** yakni rangkaian proses atau prosedur yang perlu dilakukan agar suatu warisan budaya (*cultural resource*) dapat ditetapkan menjadi cagar budaya. **Cagar budaya** sendiri seharusnya dapat diartikan sebagai sumberdaya budaya yang telah ditetapkan berdasarkan kesepakatan bersama oleh pemerintah (sebagai representasi negara) dan masyarakat untuk dilestarikan. Apabila suatu sumberdaya budaya telah ditetapkan menjadi cagar budaya, maka secara langsung benda itu sudah berada di ranah publik (*public domain*), meskipun status kepemilikannya dapat saja tetap bersifat milik pribadi (*privately owned*).

Nominasi suatu sumberdaya budaya menjadi cagar budaya dilakukan dalam beberapa tahapan mulai dari pengusulan, penilaian, penetapan, hingga penentuan kebijakan pelestarian dan pemanfaatannya. Tahapan ini harus merupakan suatu proses berkesinambungan, dinamik, dan bersifat terbuka. Karena itu, proses nominasi ini selalu memungkinkan adanya perubahan-perubahan sesuai dengan perkembangan dalam masyarakat dan selalu melibatkan berbagai pihak dalam masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

Berdasarkan pemahaman ini, nominasi cagar budaya tidak akan lepas dari kebijakan pengelolaan cagar budaya yang mengalami pasang surut sejalan dengan perkembangan masyarakatnya sendiri. Persepsi masyarakat tentang sumberdaya budaya pun selalu mengalami perubahan. Setiap kelompok

masyarakat mungkin mempunyai pandangan yang berbeda tentang sumberdaya budaya yang perlu dan tidak untuk dicagarbudayakan.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi acapkali juga ikut mempengaruhi proses pencagarbudayaan. Sumberdaya budaya yang dulunya tidak dianggap sebagai materi yang tidak penting, dengan inovasi iptek dapat direvitalisasi sehingga menjadi penting kembali dan dirasakan perlu untuk dilestarikan. Di sisi lain, kemajuan dalam teknologi pengawetan materi juga berpengaruh terhadap jenis atau unsur yang perlu dan dapat dilestarikan.

Dengan demikian ada dua pihak yang berperan dalam penilaian agar dapat ditetapkan sebagai cagar budaya : pihak akademia (ahli) yang benar-benar memahami perkembangan hakikat nilai penting cagar budaya dan masyarakat yang memberikan makna pada cagar budaya.

Ketentuan Perda baru ini memiliki arti yang sangat strategis untuk mengatur pihak-pihak dimaksud. Pihak tersebut dapat terwakili suaranya dalam penentuan nilai penting yang nantinya akan menjadi tolok ukur suatu warisan budaya sebagai cagar budaya.

Tahapan nominasi suatu sumberdaya budaya menjadi cagar budaya:

a. Tahap Pengusulan

Pengusulan suatu sumberdaya budaya menjadi benda cagar budaya dapat dilakukan oleh setiap orang sebagai pribadi atau mewakili organisasi, maupun badan hukum, di samping pengusulan oleh pemerintah. Dalam hal pengajuan secara pribadi, pihak yang mengusulkan harus mendapat dukungan dari sejumlah pribadi-pribadi lain atau suatu organisasi atau badan hukum.

Pengusulan harus disertai dengan alasan-alasan yang mendasari pengajuan suatu sumberdaya budaya menjadi benda cagar budaya dan diajukan kepada pemerintah, dalam hal ini lembaga yang menangani pengelolaan warisan budaya atau cagar budaya. Pemerintah, melalui

lembaga yang menangani cagar budaya dapat pula berinisiatif mengusulkan sumberdaya budaya menjadi cagar budaya, terutama jika sumberdaya budaya itu berada pada wilayah publik (*public domain*) atau merupakan hasil dari penelitian ilmiah termasuk juga hasil AMDAL.

Biasanya usulan pemerintah ini dilakukan terhadap sumberdaya budaya yang sangat langka, tidak diminati masyarakat luas, atau tinggalan arkeologi (*'dead monument'*) yang mempunyai nilai penting tinggi.

Setiap usulan yang masuk ke pemerintah harus diketahui dan disebarluaskan kepada masyarakat, antara lain lewat pengumuman di media massa (sebagaimana yang dilakukan dalam proses penerbitan pengganti sertifikat tanah yang telah hilang). Hal ini perlu dilakukan untuk mendapat tanggapan dari masyarakat, baik itu yang berkaitan dengan status kepemilikan sumberdaya budaya, kebenaran informasi yang disertakan dalam pengusulan, dan perhatian masyarakat terhadap sumberdaya budaya yang diusulkan. Dalam pengumuman ditetapkan juga tenggat waktu untuk menerima tanggapan dari masyarakat.

b. Tahap Penilaian

Setelah batas waktu untuk menerima tanggapan dari masyarakat berakhir, tahap penilaian sumberdaya budaya untuk menjadi benda cagar budaya dimulai. Tahap penilaian ini pada dasarnya merupakan studi kelayakan untuk menentukan apakah sumberdaya budaya yang diusulkan memang layak ditetapkan menjadi benda cagar budaya. Untuk itu dibutuhkan baku mutu atau tolok ukur mengenai arti penting atau signifikansi (*significance*) dari suatu sumberdaya budaya dan komisi penilaian yang mengukur kelayakannya.

Dalam hal ini, pemerintah daerah, sebagai fasilitator, harus membentuk komisi penilai yang anggotanya terdiri atas unsur pemerintah, ahli yang mempunyai otoritas di bidang yang berkaitan dengan benda cagar budaya (a.l. arkeologi, arsitektur, geografi), dan unsur masyarakat. Dalam hal

pengusulan diajukan oleh pemerintah, perlu dilakukan penilaian oleh lembaga independen yang berkecimpung dalam bidang benda cagar budaya (LSM, Universitas, atau lembaga arkeologi publik), sehingga penilaian dapat lebih obyektif (mirip proses AMDAL yang dilakukan oleh komisi independen).

Dalam proses studi kelayakan ini, komisi penilai harus melakukan dialog dengan berbagai pihak yang terkait untuk mendapat masukan. Studi kelayakan ini akan menghasilkan rekomendasi tentang kelayakan sumberdaya budaya untuk ditetapkan sebagai benda cagar budaya. Tingkat signifikansi suatu sumberdaya budaya beragam sehingga dalam studi kelayakan perlu ditetapkan peringkat signifikansi dari sumberdaya budaya tersebut sebagai cagar budaya. Hal ini penting dilakukan untuk menentukan kebijakan pelestarian yang harus diberlakukan terhadap cagar budaya tersebut.

c. Tahap Penetapan

Ketetapan tentang status sumberdaya budaya sebagai cagar budaya diterbitkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah berdasarkan hasil studi kelayakan dan rekomendasi komisi. Jika sumberdaya budaya telah ditetapkan sebagai cagar budaya, maka penetapan itu juga disertai dengan konsekuensi-konsekuensi tertentu yang harus diberlakukan untuk cagar budaya tersebut. Ketentuan yang diberlakukan terhadap cagar budaya tersebut akan sangat tergantung pada tingkat kepentingan (signifikansi) dari cagar budaya tersebut.

Penetapan ini juga harus dengan jelas mencantumkan status kepemilikan cagar budaya, sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Berdasarkan pertimbangan tertentu, mungkin saja pemerintah mengambil alih kepemilikan cagar budaya tersebut. Sebaliknya, cagar budaya yang jumlah untuk setiap jenisnya cukup banyak dan sebagian telah dimiliki negara dapat saja dimiliki oleh pribadi tertentu. Benda cagar budaya seperti ini

hanya didaftar dan diberi sertifikat. Pemiliknya diwajibkan untuk melindungi dan memeliharanya, serta melaporkan jika dipindahtangankan.

Sebagaimana dikemukakan di atas, keputusan untuk menetapkan suatu sumberdaya budaya menjadi cagar budaya harus disertai dengan konsekuensi-konsekuensi pelestarian dan pemanfaatannya. Hal ini berkaitan erat dengan hasil penilaian nilai penting atau signifikansi cagar budaya oleh Komisi Penilai.

Komisi penilai dapat memberikan arahan pelestarian dan pemanfaatan yang sesuai dengan nilai penting. Arahan ini berupa pokok-pokok atau garis besar pelestarian dan pemanfaatan. Misalnya suatu cagar budaya bernilai penting terutama dalam menunjukkan hubungan antara manusia dan lansekap (saujana), maka upaya pelestarian seharusnya diarahkan untuk mempertahankan unsur-unsur yang secara jelas menunjukkan hal itu.

Arahan yang diberikan di antaranya tentu lebih ditekankan untuk sedapat mungkin tidak memindahkan atau mengubah lansekap yang ada. Jika cagar budaya mempunyai nilai penting untuk kajian arsitektur (contoh langka dari suatu gaya bangunan), maka arahnya harus merujuk pada upaya pelestarian unsur-unsur arsitekturnya. Sudah barang tentu, suatu cagar budaya mempunyai nilai penting yang tidak tunggal, tetapi jamak.

Dengan demikian Komisi Penilai harus dapat menentukan prioritas atau peringkat nilai penting untuk memberikan arahan pelestarian dan pemanfaatan cagar budaya itu.

Dalam rangka pelaksanaan pelestarian dan pemanfaatan cagar budaya (khususnya yang dapat bergerak), masyarakat harus juga diberi informasi dan diikutsertakan. Hal ini dapat dilakukan oleh pemerintah daerah antara lain dengan mengumumkan rencana pelestarian dan pemanfaatan cagar budaya tertentu secara luas.

Masyarakat bahkan dapat dilibatkan dalam proses ini antara lain lewat debat (diskusi) publik, lomba rancangan (lebih rinci) untuk pelestarian dan pemanfaatan, dan lelang (*tender, invitation to bid*) gagasan hingga pelaksanaan pekerjaan. Semua itu tentu dilaksanakan dengan tetap merujuk pada arahan pelestarian dan pemanfaatan yang sudah digariskan semula.

Rancangan pelestarian dan pemanfaatan benda cagar tentu tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga memasukkan rancangan pengelolaan selanjutnya. Karena itu, di dalamnya harus sudah terlihat mekanisme hubungan kerja antar berbagai pihak yang terlibat, termasuk di dalamnya siapa yang akan mengelola, perolehan sumberdaya dan dana, hak dan kewajiban pihak-pihak yang terlibat, dan status kepemilikan.

Melalui mekanisme ini akan dapat terbangun pola pikir baru karena selama ini asumsi yang dianut bahwa di tangan pemerintah cagar budaya akan selalu mempunyai nasib yang lebih baik. Asumsi ini barangkali perlu dihilangkan. Apabila perencanaan dan mekanisme pengawasan dapat diperbaiki, pengelolaan cagar budaya dapat dikerjasamakan dengan lembaga non-pemerintahan (swasta) sehingga hasilnya dapat lebih baik dan lebih bermanfaat bagi masyarakat luas. Berdasarkan masukan yang diperoleh dari masyarakat luas, Komisi Penilai dapat menentukan bentuk pelestarian dan pemanfaatan cagar budaya yang paling sesuai dan dapat mewahani cara pemaknaan kembali yang beragam.

7. Langkah-langkah Pelestarian

Berdasarkan uraian hakikat tujuan pelestarian dan upaya pelestarian benda cagar budaya, disebutkan oleh Pearson dan Sullivan beberapa tahapan penting dalam melakukan pelestarian: (Pearson & Sullivan, 1995)

a. Identifikasi

Menemukan, mengenali, dan merekam berbagai aspek yang terkait dengan cagar budaya, baik itu lokasinya, lingkungannya, ukurannya, bentuk dan

jenisnya, jumlahnya, kepemilikannya, dan berbagai aspek deskripsi lain dari cagar budaya

b. Penentuan nilai penting

Mengkaji dan menemukan nilai-nilai penting dari cagar budaya serta bagian-bagiannya yang dapat mengandung, menunjukkan, atau mencerminkan nilai-nilai penting tersebut.

c. Mengenali hambatan dan potensi

Mengkaji berbagai hambatan dan potensi untuk melestarikan dan mengelola cagar budaya

d. Merancang kebijakan pengelolaan

Berdasarkan pada nilai penting yang dikandung cagar budaya (hasil penentuan nilai penting) dengan tetap mempertimbangkan hambatan dan potensi untuk mengelola dan melestarikan cagar budaya tersebut, dapat dirancang kebijakan yang tepat.

e. Menentukan strategi

Strategi ini dimaksudkan untuk mewujudkan kebijakan pengelolaan melalui rancangan pengelolaan dan pelestarian beserta program-programnya

f. Menyusun cara-cara untuk memantau dan mengevaluasi

Biasanya langkah a hingga c dilakukan dalam tahap Studi Kelayakan, sedangkan langkah d hingga f disusun dalam Rencana Induk Pelestarian. Ketentuan tentang proses pengelolaan dan pelestarian ini tentunya akan menjadi bagian yang paling penting dalam Perda yang hendak disusun. Oleh karena itu, pendalaman terhadap unsur-unsur kegiatan dan dampaknya terhadap kelestarian warisan budaya dan cagar budaya harus diatur dalam Perda agar penerapan di lapangan nantinya dapat efektif dan efisien. Selain itu, perlu pula dirumuskan insentif dan disinsentif yang adil bagi semua pihak, sehingga tidak terjadi lagi benturan dengan berbagai pihak yang berkepentingan.

8. Kondisi Praktis Empiris

Fenomena yang berkembang menunjukkan gejala kemasifan pertentangan dengan konsep pelestarian. Hal ini terlihat dari kenyataan praktis empiris berikut :

a. Tingginya tingkat perubahan bangunan cagar budaya

Banyak bangunan cagar budaya yang telah mengalami perubahan baik bentuk, bahan, struktur dan tata letak juga fungsi bangunan yang tidak mengindahkan kaidah-kaidah pelestarian dalam perubahannya, sehingga mengakibatkan cagar budaya tidak lagi sesuai dengan bentuk aslinya. Di samping perubahan bentuk bangunan, banyak bangunan cagar budaya telah mengalami perubahan fungsi yang mengakibatkan terjadinya perubahan tata ruang dan struktur bangunan, yang tidak mencerminkan lagi identitas sebuah kota yang sarat dengan nilai-nilai.

b. Tingginya perubahan pemanfaatan ruang pada kawasan cagar budaya

Perkembangan dan peningkatan kegiatan usaha ekonomi masyarakat yang membutuhkan ruang telah mengubah kawasan cagar budaya menjadi rawan terhadap konflik kepentingan antara kegiatan ekonomi versus pelestarian cagar budaya. Tidak adanya perencanaan tata ruang yang bersifat makro yang berlandaskan pada nilai-nilai pembentukan kota Surakarta menyebabkan terjadinya pelanggaran terhadap penggunaan dan pemanfaatan ruang secara drastis di kawasan cagar budaya.

c. Banyaknya perusakan cagar budaya

Tingginya perusakan cagar budaya diakibatkan oleh dua faktor yaitu akibat alam dan akibat perbuatan manusia. Kerusakan alam dapat terjadi karena usia, bencana alam, dan perubahan iklim. Tingkat kerusakan karena alam ini semakin parah dengan adanya gempa bumi tahun 2006 yang mengakibatkan hampir 50% bangunan cagar budaya rusak. Kerusakan akibat perbuatan manusia terjadi karena rendahnya kesadaran masyarakat. Masyarakat yang memiliki cagar budaya

kebanyakan tidak mampu membiayai/tidak memiliki dana untuk melestarikan, sedangkan dana APBD yang dialokasikan untuk kepentingan pelestarian juga sangat minim.

d. Maraknya pencurian benda dan bangunan cagar budaya

Data terakhir menunjukkan telah terjadi pencurian s benda cagar budaya koleksi museum di Surakarta, yang menjadi bencana bagi kelangsungan pelestarian cagar budaya. Akibat rendahnya kesadaran masyarakat dan tuntutan ekonomi terjadi pula pengalihan dan pemindahan bangunan cagar budaya rumah tradisional. Hal ini dapat terjadi akibat lemahnya pengawasan, terhadap bangunan bersejarah berpindah pada pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.

e. Pembiaran cagar budaya menjadi hancur dan musnah/hilang

Kesadaran masyarakat yang masih kurang dalam memahami nilai penting cagar budaya sebagai aset yang bernilai tinggi menyebabkan kurangnya kepedulian untuk melestarikan cagar budaya, misalnya banyaknya rumah tradisional di Surakarta yang terjual .

9. Teori-Teori Kebijakan Publik dan Penegakan Hukum terkait dengan Pelestarian, Perlindungan Benda Cagar Budaya dan Cagar Budaya

A. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik

a. Definisi kebijakan publik

Kebijakan dapat dilihat sebagai konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja (lihat pendapat Graycar, yang dikutip Donovan dan Jackson, 1991: 14). Dalam konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai suatu serangkaian kesimpulan dan rekomendasi; sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu sistem organisasi, sehingga dapat mengetahui apa yang diharapkan dari program dan mekanisme kerja dalam mencapai produknya serta sebagai suatu kerangka kerja. Kebijakan merupakan suatu

proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya. (Yeremias T.Keban,2004: 55).

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Presiden Republik Indonesia, “*Kebijakan Daerah adalah aturan, arahan, acuan, ketentuan, dan pedoman dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang dituangkan dalam Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”.

Menurut Kamus Administrasi Publik kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan suatu masalah-masalah publik atau pemerintah (Chandler dan Plano,1988: 107). Menurut Anderson kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah (Hanif Nurcholis, 2005 : 158).

Selanjutnya Anderson menjelaskan, bahwa terdapat lima hal yang berhubungan dengan kebijakan publik. *Pertama*, tujuan dan kegiatan pada berorientasi tujuan haruslah menjadi tujuan utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi; *Kedua*, kebijakan merupakan pola atau model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah; *Ketiga*, mencakup setiap perbuatan pemerintah, bukan kehendak pemerintah untuk berbuat atau pemerintah hanya mengatakan akan berbuat sesuatu; *Keempat*, bentuk kebijakan bisa berupa hal yang positif atau negatif; *kelima*, kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan. Akhirnya dapat disimpulkan bahwa tujuan kebijakan publik adalah dapat dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui peraturan yang dibuat oleh pemerintah (Hanif Nurcholis, 2005 : 159).

Shafritz dan russel memberikan definisi kebijakan publik yaitu “*Whatever a government decides to do or not to do*. Kata kedua pengarang tersebut, apa yang dilakukan ini merupakan respons terhadap suatu isu politik. Peterson berpendapat, bahwa kebijakan publik secara umum dilihat sebagai aksi pemerintah dalam menghadapi masalah, dengan mengarahkan perhatian terhadap”siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana”. (Yeremias T.Keban,2004: 57).

Thomas R. Dye menjelaskan, bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Selanjutnya Dye mengatakan, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya dan kebijakan tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata keinginan pemerintah atau pejabatnya. Disamping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan “sesuatu yang tidak dilakukan “ oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” pemerintah (Hanif Nurcholis,2005:159).

b. Teori Pengambilan Kebijakan

Menurut Solichin Abdul Wahab ada tiga teori pengambilan kebijakan yang sering dipakai, yaitu:

Pertama, Teori Rasional Komprehensif. Teori ini paling banyak dikenal dan diterima oleh kalangan luas. Unsur-unsur utama dari teori ini meliputi:

(1) Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah-masalah lain;

(2) Tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran yang sebagai pedoman pembuat keputusan amat jelas dan dapat diperbandingkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya;

(3) Berbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut diteliti secara seksama;

(4) Akibat-akibat berupa biaya dan manfaat yang ditimbulkan oleh setiap alternatif dipilih dan diteliti

(5) Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya dapat diperbandingkan dengan alternatif lainnya;

(6) Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat-akibatnya untuk mencapai tujuan, nilai atau sasaran yang telah digariskan. Hasil dari proses tersebut adalah keputusan yang rasional yakni suatu keputusan dapat mencapai tujuan paling efektif.

Kedua, Teori Inkremental. Pengambilan keputusan dalam teori ini menghindari banyak masalah yang harus dipertimbangkan dan pada saat yang sama merupakan teori lebih banyak menggambarkan cara untuk ditempuh oleh pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan sehari-hari.

Ketiga, Teori Pengamatan Terpadu. Suatu pendekatan untuk pengambilan sebuah keputusan dengan memperhitungkan baik keputusan-keputusan yang bersifat fundamental maupun keputusan-keputusan bersifat inkremental dan memberikan urutan teratas bagi proses pembuatan kebijakan fundamental guna memberikan arahan dasar dan proses pembuatan kebijakan inkremental sesudah keputusan tercapai (Solichin Abdul Wahab, 2004: 19).

c. Proses Pembuatan kebijakan

Membuat atau merumuskan suatu kebijakan Negara, bukanlah suatu proses sederhana dan mudah, hal ini disebabkan karena terdapat banyak faktor atau kekuatan-kakuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan Negara tersebut. Menurut Irfan Islamy ada enam langkah yang harus diperhatikan dalam perumusan kebijakan Negara

yaitu; *Pertama* Perumusan masalah; *Kedua*, Penyusunan agenda pemerintahan; *Ketiga*, Perumusan usulan kebijakan; *Keempat*, Pengesahan kebijakan Negara; *Kelima*, Pelaksanaan kebijakan dan *Keenam*, Penilaian kebijakan Negara (Irfan Islamy, 2004: 78).

William Dunn mengemukakan proses pembuatan kebijakan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung menurut urutan-urutan waktu; *Pertama*, Penyusunan agenda, para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik; *Kedua*, Formulasi kebijakan, para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengantisipasi masalah; *ketiga*, Adopsi kebijakan, alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus diantara direktur lembaga atau keputusan peradilan; *keempat*, Implementasi kebijakan, kebijakan dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia; *Kelima*, Penilaian kebijakan, untuk pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apabila badan-badan eksekutif, legislatif dan badan peradilan memenuhi persyaratan seperti yang ditentukan oleh undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan (William Dunn, 1998: 24).

d. Analisis Kebijakan

Negel mendefinisikan analisis kebijakan sebagai penentuan alternatif terbaik dari kebijakan publik yang mampu memberikan jalan keluar dari berbagai macam alternatif kebijakan publik dan pemerintahan akan paling banyak mencapai seperangkat tujuan sesuai yang ingin dicapainya. Definisi tersebut menentukan empat unsur pokok kebijakan yaitu; *Pertama*, Tujuan termasuk kendala normatif dan pertimbangan relatif untuk mencapai tujuan yang diharapkan; *Kedua*, kebijakan, program, proyek, keputusan pilihan, sarana atau alternatif lain yang tersedia untuk mencapai tujuan; *Ketiga*, Hubungan antara kebijakan dan

tujuan termasuk hubungan yang terbentuk oleh intuisi, kewenangan, statistik, pengamatan, deduksi, perkiraan atau sarana lain; Keempat, Penarikan kesimpulan tentatif sebagai kebijakan atau kombinasi kebijakan yang paling baik untuk diadopsi dalam hal tujuan, kebijakan dan hubungannya (Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2003: 1).

William Dunn menyatakan Analisis kebijakan dilakukan untuk menilai secara kritis dan mengkonsumsikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Dalam melakukan analisis kebijakan Dunn membagi lima tahap analisis yaitu, (1) Perumusan masalah (2) Peramalan (3) Rekomendasi (4) Pemantauan (5) Penilaian. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda), atau tahap ditengah, dalam lingkup aktivitas yang tidak linier (William Dunn, 1998: 23).

Negel menyebutkan konsep-konsep yang sering digunakan dalam analisis kebijakan publik; *Pertama*, Evaluasi kebijakan sama penting, seperti kita akan menjelaskan mengapa kebijakan ini ada; *Kedua*, Studi kebijakan meliputi deskripsi kebijakan, menjelaskan eksistensinya dan mengevaluasinya; *Ketiga*, Evaluasi program menekankan evaluasi sesuai program khusus; *Keempat*, Ilmu manajemen publik menekankan pembuatan keputusan yang terlihat dalam implementasi keputusan lebih dominan. Pada umumnya dibuat oleh badan pembuat Undang-Undang dan dinas-dinas yang memiliki kewenangan legislatif; *Kelima*, Analisis kebijakan menekankan metode analisis sistematis yang bisa menjadi kuantitatif atau kualitatif; *Keenam*, Ilmu kebijakan menekankan metode-metode kuantitatif (Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2003: 2).

e. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas, merupakan alat administrasi hukum dan berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik

untuk bekerja sama menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Budi Winarno, 2002: 101).

Menurut Masmanian bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, dalam bentuk undang-undang atau keputusan-keputusan eksekutif. Keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuannya dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya (Asep Aan Dahlan, 2004: 101).

Meter dan Horn dalam buku Samudra Wiwaha dkk mendefinisikan Implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu atau kelompok untuk mencapai tujuan yang dirumuskan dalam sebuah kebijakan (Samudra Wiwaha dkk, 1994: 15).

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa *“memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat/kejadian-kejadian”* (Solichin Abdul Wahab, 2004: 65).

Menurut Solichin Abdul Wahab ada empat pendekatan dalam implementasi kebijakan untuk meningkatkan efektivitas implementasi yaitu;

1 Pendekatan-Pendekatan Struktural

Pendekatan ini ada dua bentuk yaitu pendekatan struktur yang bersifat organis dan pendekatan struktur matrik.

2. Pendekatan Prosedural dan Manajerial

Perlu dibedakan antara merencanakan perubahan dan merencanakan untuk melakukan perubahan. Dalam hal pertama, implementasi dipandang sebagai semata-mata masalah teknis atau masalah manajerial, prosedur-prosedur yang dimaksud termasuk diantaranya menyangkut penjadwalan (*scheduling*), perencanaan (*planning*), dan pengawasan (*control*).

Teknik manajerial merupakan perwujudan dari pendekatan ini ialah perencanaan jaringan kerja dan pengawasan (*network planning and control- MPC*) yang menyajikan suatu kerangka kerja, proyek dapat dilaksanakan dan implementasinya dapat diawasi dengan cara mengidentifikasi tugas-tugas dan urutan-urutan logis, sehingga tugas tersebut dapat dilaksanakan.

3. Pendekatan Keperilakuan

Ada dua bentuk dalam pendekatan ini; *Pertama*, OD (*organisational development/* pengembangan organisasi). OD adalah suatu proses untuk menimbulkan perubahan-perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan dalam ilmu-ilmu kepribadian; *Kedua*, bentuk *management by objectives* (MBO). MBO adalah suatu pendekatan yang menggabungkan unsur-unsur yang terdapat dalam pendekatan prosedural/manajerial dengan unsur-unsur termuat dalam analisis keperilakuan. Jelasnya MBO berusaha menjembatani antara tujuan yang telah dirumuskan secara spesifik dengan implementasinya.

4. Pendekatan Politik

Pendekatan politik secara fundamental menentang asumsi yang diketengahkan oleh ketiga pendekatan terdahulu khususnya pendekatan perilaku. Dalam pendekatan ini, Keberhasilan suatu kebijakan pada akhirnya akan tergantung pada kesediaan dan kemampuan kelompok-kelompok yang dominan/berpengaruh. Dalam situasi tertentu distribusi

kekuasaan kemungkinan dapat pula menimbulkan kemacetan pada saat implementasi kebijakan, walaupun sebenarnya kebijakan tersebut secara formal telah disahkan (Solichin Abdul Wahab, 2004: 110).

B. Tinjauan Tentang Norma Hukum Dan Teori-Teori Penegakan Hukum

Hukum Sebagai Suatu Sistem Norma

Hukum pada umumnya diartikan sebagai keseluruhan peraturan atau kaedah dalam kehidupan bersama, keseluruhan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi (Sudikno, 1986 : 37).

Berbagai pengertian tentang hukum yang ada menunjukkan bahwa hukum memiliki banyak dimensi yang sulit untuk disatukan, mengingat masing-masing dimensi memiliki metode yang berbeda. Secara garis besar pengertian hukum dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) pengertian dasar (Satjipto Rahardjo, 1986, 5-6) yaitu : *pertama*, hukum dipandang sebagai kumpulan atau nilai abstrak; *kedua* hukum dilihat sebagai suatu sistem peraturan-peraturan yang abstrak; *ketiga*, hukum dipahami sebagai sarana/alat untuk mengatur masyarakat.

Adapun fungsi dasar hukum (Hoebel, dalam Esmi Warasih, 2005 : 26) sebagai berikut :

- 1) Menetapkan hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat, dengan menunjukkan jenis-jenis tingkah laku apa yang diperkenankan dan apa yang dilarang.
- 2) Menentukan pembagian kekuasaan dan memerinci siapa saja yang boleh melakukan paksaan serta siapakah yang harus mentaatinya dan sekaligus memilihkan sanksi-sanksinya yang tepat dan efektif.
- 3) Menyelesaikan sengketa
- 4) Memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi kehidupan yang berubah, yaitu dengan cara merumuskan kembali hubungan esensial antara anggota-anggota masyarakat.

Di samping itu hukum menghendaki agar warga masyarakat bertingkah laku sesuai dengan harapan masyarakat atau berfungsi sebagai kontrol sosial yaitu dengan memandang hukum sebagai suatu mekanisme kontrol sosial yang bersifat umum.

Selain itu, Lon L. Fuller (Esmi Warassih, 2005, 31) berpendapat bahwa untuk mengenal hukum sebagai sistem, maka harus mencermati apakah ia memenuhi delapan (8) asas atau *principles of legality* berikut.

- 1) Sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan artinya ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat ad hoc.
- 2) Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
- 3) Peraturan tidak boleh berlaku surut.
- 4) Peraturan-peraturan disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
- 5) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan yang bertentangan satu sama lain.
- 6) Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
- 7) Peraturan tidak boleh sering dirubah-rubah.
- 8) Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Apabila berbicara tentang hukum sebagai suatu norma maka tidaklah terlepas dari ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau teory* yang menyatakan bahwa suatu norma dibuat menurut norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi inipun dibuat menurut norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian seterusnya sampai kita berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibuat oleh norma lagi melainkan ditetapkan terlebih dahulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat (Esmi Warassih, 2005 ; 31).

Hierarki Norma Hukum (*Stufenboutheorie*)

Dalam kaitanya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*Stufenboutheorie*). Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan

berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat diteruskan lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Hans Kelsen menamakan norma yang tertinggi tersebut sebagai *Grundnorm* atau *Basic Norm* (Norma Dasar) dan *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah. Melalui *Grundnorm* ini maka semua peraturan hukum itu disusun dalam satu kesatuan secara hierarki, dengan demikian ia juga merupakan suatu sistem.

Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan dari norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan '*pre-supposed*'. Disamping itu *Grundnorm*/Norma Dasar menyebabkan terjadinya keterhubungan internal dari adanya sistem yang menggerakkan seluruh sistem hukum.

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua *wajah* (*das Doppelte Rechtsanlit*). Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ini juga menjadi sumber bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.

Berdasarkan teori dari Adolf Merkl tersebut maka dalam teori jenjang norma Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu

berdasar dan bersumber pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.

Lebih jauh dinyatakan bahwa hukum positif hanyalah perwujudan dari adanya norma-norma dalam rangka untuk menyampaikan norma-norma hukum. Perwujudan norma tampak sebagai suatu bangunan atau susunan yang berjenjang mulai dari norma positif yang tertinggi hingga perwujudan yang paling rendah, yang disebut sebagai *individual norm*.

Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, maka norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada di bawahnya (Maria Farida Indrati, 1996: 28-29).

Akhirnya, norma-norma yang tergantung dalam hukum positif itu pun harus ditelusuri kembali sampai pada norma yang paling dasar yaitu *Grundnorm*. Oleh karena itu dalam tata susunan norma hukum tidak dibenarkan adanya kontradiksi antara norma hukum yang lebih tinggi dengan norma hukum yang lebih rendah. Agar keberadaan hukum itu sebagai suatu sistem tetap dapat dipertahankan, maka ia harus mampu mewujudkan tingkat kegunaan (*efficaces*) secara minimum.

Sesuai dengan *Stufenboutheorie* Kelsen, maka tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR Nomer III/MPR/2000 dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 maka perundang-undangan RI memiliki kedudukan yang herarki artinya perundang-undangan yang disebut dahulu mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada perundang-undangan yang disebut kemudian atau dengan kata lain perundang-undangan yang mempunyai kedudukan yang lebih tinggi menjadi sumber hukum dari perundang-undangan yang berada di bawahnya.

Perundang-undangan yang ada di bawah sebagai peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang ada di atasnya.

Teori-Teori Tentang Penegakan Hukum

Strategi penegakan hukum nasional sebagaimana digariskan oleh GBHN dititik beratkan kepada upaya pencegahan atau preventif. Sarana preventif yang bersifat operasional adalah dilaksanakannya secara cermat, lengkap, jelas prosedur perijinannya dan tahap berikutnya terlaksananya kegiatan pembinaan, pengawasan dan pamantauan secara konsisten, efisien dan efektif. Selanjutnya apabila hal tersebut tidak berhasil atau tidak mampu mencegah terjadinya pelanggaran, baru memasuki tahapan yang bersifat represif.

Penegakan hukum yang bersifat preventif berarti bahwa pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa konkret yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar. Instrumen bagi penegakan hukum preventif adalah penyuluhan, pemantauan dan penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan. Dengan demikian penegak hukum yang utama adalah pejabat/aparat pemerintah yang berwenang memberi izin dan mencegah terjadinya pencemaran lingkungan. Penegakan hukum yang bersifat represif dilakukan dalam hal perbuatan yang melanggar peraturan, seperti penindakan secara pidana dan perdata.

Menurut kajian normatif penegakan hukum adalah suatu tindakan yang pasti yaitu menerapkan hukum terhadap suatu kejadian, yang dapat diibaratkan menarik garis lurus antara dua titik. Dalam ilmu hukum cara seperti itu disebut sebagai model mesin otomatis dan pekerjaan menegakan hukum menjadi aktivitas subsumsi otomatis. Disini hukum dilihat sebagai variabel yang jelas dan pasti dan terlihat sangat sederhana¹ Dalam kenyataannya tidak sesederhana itu melainkan yang terjadi penegakan hukum itu mengandung pilihan dan kemungkinan, oleh karena dihadapkan kepada kenyataan yang kompleks. Dalam ilmu hukum normatif kompleksitas tersebut diabaikan,

sedangkan sosiologi hukum sebagai ilmu empirik sama sekali tidak dapat mengabaikannya. (Satjipto Raharjo, Tahun 2002 Hal 173). Menurut Soerjono Soekanto, agar suatu penegakan hukum dapat berjalan paling sedikit empat faktor harus dipenuhi :

1. Kaedah hukum atau peraturan itu sendiri
2. Petugas yang menerapkan atau menegakan
3. Fasilitas yang diharapkan akan dapat mendukung pelaksanaan kaedah hukum
4. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut (Soerjono Soekanto, Tahun 1980, Hal. 14)

Keempat faktor tersebut harus mempunyai hubungan yang serasi, kepincangan salah satu unsur akan mengakibatkan bahwa seluruh sistem akan terkena dampak negatifnya. Selanjutnya Satjipto Raharjo berpendapat bahwa unsur-unsur yang terlibat dalam proses penegakan hukum dibagi dalam dua golongan besar, yaitu unsur-unsur yang mempunyai tingkat keterlibatan yang agak jauh dan yang dekat. Sebagai contoh unsur yang mempunyai keterlibatan yang dekat dengan proses penegakan hukum adalah legislatif atau pembuat undang-undang dan polisi, sedang unsur pribadi dan sosial mempunyai keterlibatan yang jauh. (Satjipto Rahardjo, Tahun : 2002 Hal. 24) Hal ini dapat dipahami karena legislatif adalah badan yang memproduksi peraturan, sedang polisi adalah badan yang melaksanakan peraturan sehingga mempunyai hubungan yang sangat dekat dengan proses penegakan hukum, sedang masyarakat adalah obyek yang terkena peraturan sehingga wajar apabila keterlibatannya dengan proses penegakan hukum terlihat lebih jauh. Oleh karena itu menurut Satjipto Raharjo, penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut sebagai keinginan-keinginan hukum disini adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu. Keberhasilan dari proses penegakan hukum itu sangat tergantung oleh para pejabat penegak hukum itu sendiri. (Satjipto Raharjo, Tahun 2002) Penegakan hukum dilihat dari kacamata

normatif memang merupakan permasalahan yang sangat sederhana, tetapi bila dilihat dari kacamata sosiologis maka penegakan hukum merupakan proses yang panjang dan merupakan suatu perjuangan, sebagaimana dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief, bahwa penegakan hukum dan keadilan merupakan serangkaian proses yang cukup panjang dan dapat melibatkan berbagai kewenangan instansi aparat penegak hukum lainnya (di bidang penegakan hukum pidana melibatkan aparat penyidik/kepolisian, aparat penuntut umum kejaksaan, aparat pengadilan, dan aparat pelaksana pidana) (Barda Nawawi Arief, Tahun 2001 Hal.2)

Selanjutnya Leden Marpaung mengatakan (Leden Marpaung. Tahun 1997 Hal.22)

Penegakan hukum tidak berlangsung dalam suasana vakum atau kekosongan sosial. Yang dimaksud dengan kekosongan sosial adalah tiadanya proses-proses di luar hukum yang secara bersamaan berlangsung dalam masyarakat. Proses-proses tersebut adalah seperti ekonomi dan politik. Penegakan hukum berlangsung ditengah-tengah berjalannya proses-proses tersebut. Dengan dikeluarkannya undang-undang misalnya maka tidak sim salabim lalu segalanya menjadi persis seperti dikehendaki oleh undang-undang itu. Hubungan kompetitif, tarik menarik dan dorong mendorong antara hukum dan bidang serta proses lain di luarnya tetap saja terjadi

Menurut Marc Galanter Dalam Satjipto Rahardjo (Tahun 2002)

bahwa penegakan hukum tidak sesederhana yang kita duga, melainkan bahwa penegakan hukum itu mengandung pilihan dan kemungkinan, oleh karena dihadapkan kepada kenyataan kompleks. Dalam ilmu hukum normatif kompleksitas itu diabaikan, sedangkan sebagai ilmu yang empirik tidak dapat mengabaikannya. Sosiologi hukum berangkat dari kenyataan di lapangan, yaitu melihat berbagai kenyataan, kompleksitas, yang ada dalam masyarakat dan bagaimana kenyataan itu membentuk maksud dengan melihat hukum dari

(from the other end of the telescope) “Ujung yang lain dari teleskop”. Oleh karena memasukan kompleksitas tersebut ke dalam pemahaman dan analisisnya, maka dalam sosiologi hukum, penegakan hukum itu tidak bersifat logis universal, melainkan variabel.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa penegakan hukum mengandung pilihan dan kemungkinan, oleh karenanya dihadapkan pada masalah yang kompleks, baik pada tahap aplikasinya maupun pada tahap formulasi. Karena kondisinya tidak steril maka dalam proses penegakannya juga dapat dihindari berbagai permasalahan baik yang positif maupun negatif, dipengaruhi oleh berbagai kepentingan baik kepentingan pembuat undang-undang, kepentingan pelaksana undang-undang, dan kepentingan masyarakat yang terkena undang-undang. Faktor kepentingan dari unsur-unsur yang terdapat didalam proses penegakan hukum tampaknya memegang peran dominan, sebagaimana penelitian Stewart Macaulay tentang penegakan hukum kontrak yang telah dibuat sendiri oleh para pelaku justru banyak yang dikesampingkan, hubungan bisnis antara para pelaku tidak selalu didasarkan pada kontrak yang telah dibuat sendiri. Hubungan-hubungan yang seharusnya bersifat kontraktual tetapi ternyata telah menjadi non kontraktual, karena ternyata yang bersifat non kontraktual lebih menguntungkan bagi kedua belah pihak dalam melakukan hubungan bisnis. (Satjipto Raharjo : Tahun 2002) Dari penelitian ini dapat dipahami bahwa proses penegakan hukum tidak dapat dilihat sebagai hitam putih saja, atau hanya berdasar dengan peraturan yang tertulis saja, tetapi sangat dipengaruhi oleh berbagai hal yang ada diluar hukum, seperti, kepentingan, kekuasaan, ekonomi, klas sosial, kedudukan dan lain-lain, oleh karena itu keberhasilan penegakan hukum akhirnya juga sangat tergantung bagaimana lembaga pembuat undang-undang, aparat penegak hukum, dan masyarakat yang terkena undang-undang mampu merespons, mengakomodasi berbagai kepentingan tadi sehingga munculah keadilan yang didambakan.

Untuk mengkaji lebih dalam bagaimana kondisi penegakan hukum faktual maka pembahasan akan merujuk pada teori Soerjono Soekanto yang menyatakan bahwa agar suatu kaedah hukum atau peraturan tertulis benar-benar berfungsi senantiasa dapat dikembalikan pada paling sedikit empat faktor yaitu (Soerjono Soekanto, Tahun 1980. Hal 14)

1. Kaedah hukum atau peraturan itu sendiri
2. Petugas yang menegakan atau yang menerapkan
3. Fasilitas yang diharapkan akan mendukung pelaksanaan kaedah hukum
4. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut

1). Kaedah hukum atau peraturan itu sendiri

Peraturan /norma merupakan dasar bagi proses penerapan hukum, berhasil tidaknya suatu proses penegakan hukum sangat tergantung pada apakah peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu secara hirarkis maupun horizontal tidak ada pertentangan, apakah secara kuantitatif dan secara kualitatif sudah cukup, apakah peraturan yang ada menimbulkan penafsiran ganda, sistematis dan penerbitannya sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

2). Petugas yang menegakan atau yang menerapkan

Petugas yang menegakan atau aparat penegak hukum yang menerapkan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu faktor pendukung utama keberhasilan penegakkan hukum. Bagaimanapun baiknya suatu peraturan perundangan, bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik dan handal maka jangan diharapkan bahwa suatu penegakan akan berhasil, atau dengan kata lain bagaimanapun jeleknya suatu peraturan perundangan, apabila didukung dengan aparat penegak hukum yang baik, mempunyai moral, maka penegakan hukum akan berhasil. Keduanya memang saling mendukung, pengaruh mempengaruhi, tetapi persoalan sebenarnya sangat tergantung pada sumber daya manusia, seperti yang pernah dikemukakan oleh Hermann Mannheim dalam bukunya *criminal justice and social*

reconstruction mengatakan : “*It is not the formula that decides the issue but the men who have to apply the formula*”. (Mannheim Herman, 1946)

Menurut Satjipto Rahardjo, (Satjipto Rahardjo, Tahun 2002 Hal. 26) membicarakan masalah penegakan hukum tanpa menyinggung segi manusia yang menjalankan penegakan itu, merupakan pembicaraan yang steril sifatnya. Apabila kita membicarakan masalah penegakan hukum hanya berpegangan pada keharusan-keharusan sebagaimana tercantum dalam ketentuan-ketentuan hukum, maka kita hanya akan memperoleh gambaran stereotipis yang kosong. Ia baru menjadi berisi manakala dikaitkan pada pelaksanaannya yang konkret oleh manusia.

3). Fasilitas yang diharapkan akan mendukung pelaksanaan kaedah hukum

Secara sederhana fasilitas dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkungnya adalah terutama sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Bagaimana sarana prasarana yang tersedia saat ini? Apakah sudah dapat mendukung penegakan hukum yang diharapkan? Hal ini memerlukan pengkajian yang mendalam

4). Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut

Berbicara mengenai warga masyarakat maka hal ini sedikit banyaknya menyangkut masalah derajat kepatuhan. Secara sempit dapat dikatakan bahwa derajat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan (Sorjono Soekanto, Tahun 1980, Hal. 18) Artinya apabila derajat kepatuhan terhadap hukum tinggi, maka peraturan-peraturan di bidang hukum memang berfungsi.

Proses penegakan hukum baik pada tahap formulasi (tahap dimana peraturan itu dibuat, dirumuskan, ditetapkan oleh lembaga legislatif) maupun pada tahap aplikasi tidak dapat dilepaskan dari berbagai pengaruh yang ada di luar hukum.

Hukum bukanlah suatu sistem yang berdiri sendiri, yang ada diluar ruang hampa, tetapi sangat dipengaruhi oleh berbagai hal seperti faktor internal, dan eksternal. Faktor internal misalnya kemampuan para personal di dalam memahami hukum, moral, kecerdasan, dedikasi, visi dan misi, keterampilan, sifat welas asih, loyalitas terhadap tugas, komitmen akan tegaknya hukum dan keadilan. Faktor eksternal seperti, intervensi politik dan kekuasaan, sistem hukum itu sendiri, merosotnya kinerja peradilan, pendekatan positivistik, mafia peradilan, konflik kepentingan dan lain-lain. Faktor internal dan eksternal ini mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap sukses tidaknya suatu proses penegakan hukum. (Hartiwiningsih, 2008)

Seperti telah dijelaskan bahwa proses bekerjanya hukum bukanlah di ruang hampa, seperti kritik yang disampaikan oleh CLS (*Critical Legal Studies Movement*) yang membongkar gagasan sentral yang ada pada pikiran hukum modern. Merebaknya krisis yang sangat dalam pada tradisi hukum barat telah menyebabkan doktrin, postulat, sistem penalaran, atau interpretasi hukum, yang terdapat dalam tradisi hukum barat digugat dan dipertanyakan kembali relevansinya. Secara radikal CLS menggugat netralitas hukum (*neutrality of law*), otonomi hukum (*autonomy of law*), pemisahan hukum dengan politik (*law politics distinction*). Menurut CLS doktrin, azas hukum liberal tidak lebih dari suatu mitos saja dan “*false necessity*” karena tidak seperti dikonstruksikan oleh teorinya, proses-proses hukum bekerja bukan di ruang hampa melainkan dalam realitas yang tidak netral dan nilai yang ada dibelakangnya adalah subyektif. Oleh karenanya praktek yurisprudensi (teori) hukum liberal gagal menangani isu-isu seperti diskriminasi ras dan gender, ketidakadilan, kemiskinan, penindasan, peperangan. Ketidakmampuan hukum liberal dikarenakan teori hukum liberal itu mengandung apa yang mereka tuduhkan sebagai “*incoherent*”, “*Internally*”, “*Inconsistent*” dan “*Self Contradictory*”. (Roberto M Unger, Jakarta, Tahun 1999 Hal. 16) artinya membingungkan, merupakan bagian dari, tidak konsisten, bertentangan/tidak cocok.

CLS mengembangkan pemikirannya dengan bertolak dari suatu keprihatinan melihat kenyataan betapa banyaknya problema sosial- politik dan hukum yang

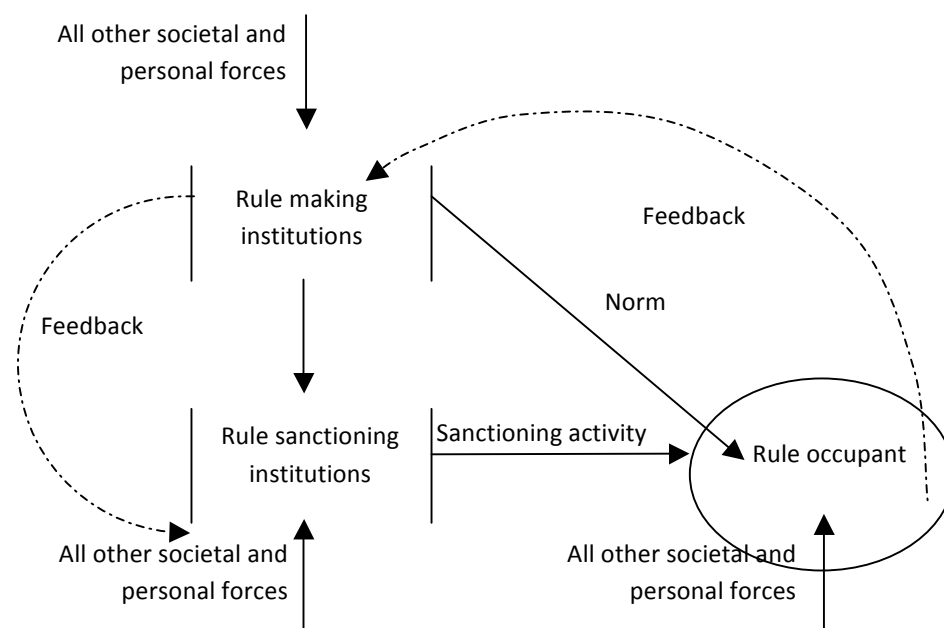
disebabkan oleh pengambilan-pengambilan keputusan yang kontroversial oleh para eksekutif pengontrol kebijakan politik, yang amat sepihak, demi kepentingan politik *the industrial and military establishment*, yang tidak mudah lagi dikontrol oleh rakyat pencari keadilan. Aliran ini dengan merujuk ke teori-teori Neo-Marxian, menyarankan perlunya mengkaji permasalahan hukum sebagai permasalahan yang sarat dengan persoalan politik. Pada akhirnya orang harus mau menyadari bahwa hukum dalam praktiknya tidaklah senetral seperti yang dipersangkakan oleh paradigma-paradigma dan teori alias doktrin hukum, yang ada sebelumnya, sebagai diyakini oleh kaum positivis yang juga leberalis itu. Sekalipun tidak bermaksud untuk menyatakan bahwa prinsip *rule of law* dan supremasi hukum itu sebagai suatu omong kosong, aliran yang berakronim CLS ini tetap secara konsisten mengetengahkan pendapat bahwa setiap permasalahan hukum tidak akan menemukan pemecahannya yang realistis tatkala tidak dianalisis terlebih dahulu sebagai permasalahan politik. Bagaimanapun juga hukum itu bukan terproses menuruti silogisme-silogisme logika yuridis para pakar saja, melainkan sesungguhnya merupakan sejumlah kepentingan politik yang manifes didalam kehidupan yang konkret sebagaimana yang dapat disimak dalam kenyataan pengalaman sehari-hari. (Soetandyo Wignyosoebroto, Tahun 2002, Hal.92-93)

1

Formalisasi hukum itu sesungguhnya hanya akan banyak berdaya guna untuk melegitimasi dominasi para elit yang tengah berkuasa. Batas pemisah antara hukum dan politik sebenarnya tak pernah ada. Hukum bekerja sebagai agenda politik atau setidak-tidaknya bekerja dengan menyembunyikan banyak agenda politik. Adalah kenyataan bahwasanya hukum dalam praktik itu, baik tatkala masih dalam tahap penerapannya sebagai hukum *in concreto*, selalu saja merupakan hasil proses yang amat sarat dengan muatan motif-motif politik yang tersembunyi. Soetandyo Wignyosoebroto, Tahun 2002, Hal.92)

Untuk dapat menelaah lebih dalam mengenai bagaimana bekerjanya hukum dalam masyarakat khususnya dalam proses penegakan hukum pidana lingkungan,

maka pembahasan akan berpijak pada teori bekerjanya hukum dalam masyarakat dari Chambliss dan Seidman yang menyatakan bahwa peranan dari kekuatan sosial tidak hanya berpengaruh terhadap rakyat sebagai sasaran yang diatur oleh hukum, melainkan juga terhadap lembaga-lembaga hukum, seperti lembaga pembuat hukum, lembaga penerap hukum dan lembaga pelaksana hukum yang dapat dilihat pada bagan sebagai berikut : Bagan dikutip dari Satjipto Rahardjo (Satjipto Rahardjo, Tahun 2002 Hal. 27)



**Diagram Chambliss & Seidman
Mengenai proses penegakan hukum**

Dari bagan tersebut dapat dilihat bahwa bekerjanya hukum dalam masyarakat khususnya pada waktu hukum diterapkan oleh lembaga penerap hukum sangat dipengaruhi oleh kekuatan sosial dan pribadi yang ada di luar hukum. Kekuatan sosial dan pribadi disini adalah dominasi kekuasaan dalam proses penegakan hukum pidana lingkungan, intervensi kekuasaan, merosotnya kinerja peradilan, mafia peradilan, konflik kepentingan, intervensi politik, ketergantungan penerapan hukum pidana pada hukum administratif. Faktor-faktor inilah yang sangat mempengaruhi proses penegakan hukum

BAB III

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan sebagai berikut.

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan metode yuridis empiris atau non doktrinal yang dimaksudkan sebagai usaha mendekati masalah yang diteliti dengan sifat hukum yang sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Pendekatan yang digunakan bersifat sosiologis/empiris menggunakan pendekatan non positivistik dan menggunakan analisis bersifat kualitatif (Peter Mahmud, 2006). Adapun sifat penelitiannya deskriptif developmental yang memberikan gambaran secara sistematis terhadap obyek yang akan diteliti, selanjutnya disusun model yang dapat dikembangkan untuk mengatasi problema di lapangan.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Dengan mengutip pendapat dari Denzin dan Lincoln (Lexy Moleong, 2005: 5) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada.

3. Lokasi dan waktu penelitian

Lokasi penelitian meliputi Kota Surakarta, Jawa tengah.

4. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini data yang diperlukan meliputi data primer maupun data sekunder. Data Primer, yaitu data yang diperoleh dari sumber data langsung atau tangan pertama, terutama yang menyangkut aspek perilaku, persepsi, sikap, dan motivasi eksekutif dan legislatif. Data Sekunder, yaitu data yang

bukan diusahakan sendiri pengumpulannya oleh peneliti (Marzuki, 2002: 56). Data sekunder dapat berupa majalah, laporan, hasil penelitian terdahulu, peraturan perundang-undangan serta publikasi lainnya. Sumber data sekunder meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

5. Instrumen Pengumpul Data

Instrumen pengumpul data terbagi menjadi dua yakni untuk data primer menggunakan wawancara dan kuesioner. Wawancara ini dilakukan dengan *indeepht interview*, yaitu metode pengumpulan data melalui wawancara yang dilakukan secara mendalam kepada sumber data (W.Gulo, 2003: 119). Di samping itu untuk memberikan penajaman dan elaborasi data lebih lanjut dilakukan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan melibatkan pihak-pihak pemangku kepentingan. Adapun untuk data sekunder menggunakan Identifikasi isi dengan metode studi kepustakaan, dimana metode ini digunakan dalam rangka memperoleh data sekunder, yaitu mengumpulkan data berupa buku-buku ilmiah yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, dokumen-dokumen, peraturan perundangan yang sesuai dan lain sebagainya dengan membaca dan mengkajinya.

6. Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik analisis kualitatif, mengingat data yang terkumpul sebagian besar merupakan data kualitatif. Teknik ini tepat bagi penelitian yang menghasilkan data yang bersifat kualitatif, yaitu data yang tidak bisa dikategorikan secara statistik kualitatif. Metode kualitatif ini digunakan karena beberapa pertimbangan. Pertama, menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda. Kedua, metode ini lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi (Lexy Moleong, 2005 : 153). Model analisis kualitatif yang digunakan adalah dengan cara mengkaji kinerja kepala daerah hasil pemilihan kepala daerah langsung yang menjadi obyek penelitian kemudian diproyeksikan pada standar norma-norma hukum / peraturan perundang-undangan yang berlaku ideal yang diharapkan selanjutnya

ditafsirkan (diinterpretasikan) berdasar teori (*theoretical interpretation*) dan untuk kemudian ditarik generalisasi sebagai rumusan yang bersifat ideal (*ius constitutum*).

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Diskripsi Kota Surakarta



1. PEMERINTAHAN

Wilayah Administrasi

Wilayah Kota Surakarta terbagi dalam 5 Kecamatan, 51 Kelurahan. Jumlah RW tercatat sebanyak 601 dan jumlah RT sebanyak 2.708. Dengan jumlah KK sebesar

151.817 KK, maka rata-rata jumlah KK setiap RT berkisar sebesar 56 KK setiap RT.

Politik dan Tata Pemerintahan

1. Politik Pembangunan politik daerah yang merupakan bagian dari pembangunan politik nasional memiliki keterkaitan yang erat terhadap keberhasilan bidang lainnya. Pencapaian iklim politik yang kondusif di daerah diarahkan untuk mewujudkan tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembangunan di bidang politik ditujukan untuk mewujudkan kehidupan politik yang makin demokratis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Hasil Pemilu Legislatif tahun 2004, tercatat terdapat 40 anggota DPRD dengan komposisi umur terbanyak berada pada batasan umur 41- 50 tahun (15 orang) dan batasan umur 51 – 60 tahun Jumlah anggota DPRD pada kelompok umur 30 – 40 tahun sebanyak 9 orang, dan sisanya adalah kelompok umur 61 keatas dengan jumlah anggota sebanyak 3 orang.

Komposisi perempuan yang menjadi anggota DPRD hasil Pemilu 2004 masih sangat kecil yaitu hanya 2 (dua) orang dari 40 orang keseluruhan anggota DPRD atau hanya sebesar 5 %. Keterwakilan perempuan ini selama masa bakti DPRD 2004 – 2009 memungkinkan untuk dapat ditingkatkan karena adanya mekanisme pergantian anggota melalui Pergantian Antar Waktu (PAW).

Komposisi anggota DPRD Kota Surakarta hasil Pemilu 2004 didominasi dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yaitu sebanyak 15 orang. Kemudian berturut-turut diikuti oleh Partai Amanat Nasional (PAN) dengan 7 orang anggota, Partai Golkar dengan 5 orang anggota, Partai Demokrat dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) serta Partai Damai Sejahtera (PDS) masing-masing

sebanyak 4 orang, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) sebanyak 1 orang.

Komposisi fraksi dalam DPRD Kota Surakarta hasil Pemilu 2004 semula terbagi menjadi 4 fraksi, yaitu Fraksi PDIP, Fraksi PAN, Fraksi gabungan antara Partai Golkar dan PDS, dan Fraksi gabungan antara Partai Demokrat, PKS dan PPP. Kemudian pada perkembangan selanjutnya jumlah fraksi DPRD Kota Surakarta meningkat menjadi 6 fraksi, yaitu: Fraksi PDIP, Fraksi PAN, Fraksi Golkar, Fraksi Demokrat, Fraksi PKS, dan Fraksi PDS.

Daftar Pemilih Tetap (DPT) pada pemilu legislatif tahun 2004 di Surakarta sejumlah 374.497, dengan perincian yang menggunakan hak pilih untuk pemilihan anggota legislatif DPR RI sebesar 313.344, sedangkan yang tidak menggunakan hak pilih sebesar 61.153 (16,33%). Untuk pemilihan anggota DPD yang menggunakan hak pilih sebesar 295.673, sedangkan yang tidak menggunakan hak pilihnya sebesar 78.824 (21,05%). Untuk pemilihan anggota DPRD Provinsi yang menggunakan hak pilih sebesar 313.652, sedangkan yang tidak menggunakan hak pilihnya sebesar 60.845 (16,25%). Untuk pemilihan anggota DPRD kota yang menggunakan hak pilihnya mencapai 310.916, sedangkan yang tidak menggunakan hak pilih sebesar 63.581 (16,98%).

Pemilu presiden pada tahun 2004 yang terbagi menjadi 2 putaran juga mencatat jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) sejumlah 398.030 pada Putaran I, sedangkan Putaran II PERT. WK-RKPD 2008 44 sejumlah 384.628 dengan perincian pada putaran I yang menggunakan hak pilihnya sebesar 313.785, sedangkan yang tidak menggunakan hak pilihnya sebesar 75.245 atau sebesar 19,34%. Kemudian pada putaran II yang menggunakan hak pilihnya sebesar 306.693, sedangkan yang tidak menggunakan hak pilihnya sebesar 82.935 atau sebesar 21,29%.

2. Kewenangan Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya memberikan keleluasaan daerah untuk mengelola seluruh sumber daya yang dimiliki demi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah.

Urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang diserahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;

- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan urusan pemerintahan daerah yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

3. Tata Pemerintahan

Untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah perlu ada komitmen peningkatan kapabilitas aparat pemerintahan. Kapabilitas yang dimaksudkan itu adalah mentalitas dan kapasitas yang baik untuk mengimplementasikan otonomi daerah yang dibarengi dengan perubahan cara pandang atau orientasi kerja aparatur yang condong pada perwujudan *clean government* dan kemandirian yang berpegang pada prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).

Tantangan penyelenggaraan pembangunan yang semakin berat terkait semakin meningkatnya globalisasi dan sistem informasi menuntut kecepatan dan ketepatan dalam analisis untuk solusi atas berbagai permasalahan yang muncul serta tuntutan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih sesuai prinsip-prinsip *good governance* yang meliputi antara lain transparansi, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, partisipatif, taat asas hukum, keadilan dan responsibilitas.

4. Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK)

Untuk menjalankan roda pemerintahan dalam era otonomi daerah, diperlukan organisasi perangkat daerah dan operasionalisasi manajerial yang aspiratif, responsif, efektif dan efisien. Oleh karena itu penataan struktur organisasi dan tata kerja menjadi salah satu bentuk kesiapan pemerintah kota untuk menjalankan otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggungjawab. Hal ini sesuai dengan kewenangan dan volume urusan yang semakin bertambah kualitas dan kuantitasnya, sehingga perlu penyesuaian organisasi selaras dengan urusan pemerintahan yang ditangani.

Penataan struktur organisasi dan tata kerja di Pemerintah Kota Surakarta dilaksanakan dengan landasan hukum Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2001 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kota Surakarta. Struktur organisasi berdasarkan peraturan daerah tersebut meliputi: Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Asisten Sekretariat Daerah sebanyak 2 Asisten, 4 bagian, 4 badan, 8 kantor, 15 dinas, 5 kecamatan dan 51 kelurahan.

Keamanan dan Ketertiban

Aspek keamanan dan ketertiban suatu daerah merupakan prasyarat dan prakondisi bagi kegiatan pembangunan aspek lain, apalagi bagi calon investor. Selama 4 tahun terakhir, keamanan dan ketertiban umum di Kota Surakarta sangat kondusif dan terkendali. Selama itu pula tidak terjadi peristiwa kriminal yang berdampak terjadinya gangguan terhadap kenyamanan hidup di Kota Surakarta. Hal itu dibuktikan antara lain kondusifnya situasi setiap menjelang dan pasca lebaran, Natal dan tahun Baru, berlangsung *khitmad*, aman dan tertib. Demikian pula mengenai kehidupan demokrasi, masyarakat sudah dewasa dalam menyampaikan aspirasinya, tidak lagi secara *anarkhis* seperti ketika dimulainya era reformasi pada tahun 1998.

Dengan model pembangunan partisipatif yang dikembangkan di kota Surakarta, telah mendorong peningkatan kesadaran masyarakat untuk ikut berperan aktif dalam pembangunan dimulai dari proses perencanaan sehingga melahirkan rasa *handarbeni/* ikut memiliki. Peran aktif masyarakat dalam peningkatan keamanan dan ketertiban kota ditunjukkan dengan adanya berbagai organisasi masyarakat seperti pertahanan sipil maupun satgas satgas ormas yang bersinergi dengan aparat keamanan dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat.

Hukum dan Aparatur Pemerintah

1. Hukum

Pembangunan di bidang hukum erat kaitannya dengan upaya dalam mendudukkan Hak Asasi Manusia (HAM) secara proposional dalam hubungannya dengan berbagai aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Adanya peraturan perundang-undangan harus didukung oleh upaya penegakan dalam rangka menerapkan berbagai aturan yang telah disepakati bersama dalam menjaga ketertiban dan hak-hak hukum masyarakat.

Dengan demikian penegakan hukum dan ketertiban merupakan syarat mutlak bagi upaya-upaya penciptaan masyarakat yang damai dan sejahtera. Apabila hukum ditegakkan dan ketertiban diwujudkan, maka kepastian, rasa aman, tenteram, maupun kehidupan yang rukun akan dapat terwujud. Untuk itu perbaikan pada aspek keadilan akan memudahkan pencapaian kesejahteraan dan kedamaian.

Dari sisi kuantitas, produktifitas pemerintahan dalam menghasilkan produk hukum sudah cukup baik. Pada tahun 2003 telah dihasilkan 17 Peraturan Daerah, 10 Peraturan Walikota, dan 215 Keputusan Walikota. Pada tahun 2004 dihasilkan 9 Perda, 20 Peraturan Walikota dan 221 Keputusan Walikota. Sampai dengan

tahun 2004, belum ada permasalahan yang cukup berarti berkenaan dengan penyusunan dan penetapan peraturan daerah.

2. Aparatur

Tingkat keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah salah satunya ditentukan oleh kesiapan sumber daya manusia dalam hal ini perangkat/aparatur daerah. Sebagai unsur manajemen yang bersifat dinamis, unsur manusia memegang peran sentral sebagai faktor penggerak organisasi pemerintah. Kewenangan dan volume urusan yang harus dijalankan menuntut kapabilitas aparatur yang tinggi agar kesemuanya dapat dilaksanakan dengan baik.

Aparatur Pemerintah sebagai ujung tombak penyelenggaraan Pembangunan akan sangat menentukan keberhasilan pembangunan. Aparatur Pemerintah yang berfungsi sebagai abdi negara dan pelayanan masyarakat harus dibangun untuk dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawab penyelenggaraan negara/ pemerintahan dan pembangunan secara efisien dan efektif, memiliki dedikasi dan disiplin yang tinggi serta setia untuk mewujudkan cita-cita pembangunan sebagaimana telah diamanatkan dalam UUD 1945 antara lain yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Sehubungan dengan hal diatas peningkatan kompetensi aparatur pemerintah daerah sangat mendesak agar dapat terwujud aparatur yang berkualitas dalam melayani, mengayomi dan meneladani masyarakat serta mampu mendorong prakarsa masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan pembangunan dan mendukung terlaksananya otonomi daerah.

Jumlah pegawai negeri sipil daerah di lingkungan Pemerintah Kota Surakarta pada tahun 2004 berjumlah 8.552 orang terdiri dari 4.674 orang laki-laki dan 3.878 orang perempuan. Sebagian besar

PNS itu berpendidikan sarjana yaitu sebanyak 3.205 orang atau sebesar 37,48 % dari seluruh PNS di Pemerintah Kota Surakarta. Jumlah PNS dengan pendidikan diploma sebanyak 2.348 orang atau sebesar 27,46 %; dan PNS dengan pendidikan SLTA sebanyak 2.221 orang atau 25,97 %. Sedangkan PNS yang memiliki pendidikan SD dan SLTP masing-masing berjumlah 303 orang (3,54 %) dan 319 orang (3,73 %). Jumlah PNS dengan tingkat pendidikan pasca sarjana berjumlah 156 orang atau sebesar 1,82 % dari total PNS di Pemerintah Kota Surakarta.

Pada tahun 2004, sebagian besar PNS di Pemerintah Kota Surakarta merupakan pegawai dengan golongan III yaitu sebanyak 5.204 orang atau sebesar 60,85 %. Kemudian PNS dengan golongan IV sebanyak 1.856 orang atau 21,70 %. PNS yang menempati golongan I dan II masing-masing berjumlah 112 orang (1,31 %) dan 1.380 orang (16,14 %).



2. Kondisi Geografis

Kota Surakarta terletak diantara $110^{\circ} 45' 15''$ - $110^{\circ}45' 35''$ Bujur Timur dan antara $0^{\circ}36' - 7^{\circ}56'$ Lintang Selatan. Kota Surakarta merupakan salah satu kota besar di Jawa Tengah yang menunjang kota-kota lainnya seperti Semarang maupun Yogyakarta.

Wilayah Kota Surakarta atau lebih dikenal dengan “**Kota Solo**” merupakan dataran rendah dengan ketinggian ± 92 m dari permukaan laut. Kota SOLO berbatasan di sebelah utara dengan Kabupaten Boyolali, sebelah timur dengan Kabupaten Karanganyar, sebelah selatan dengan Kabupaten Sukoharjo dan di sebelah Barat dengan Kabupaten

Sukoharjo. Luas wilayah Kota Surakarta mencapai 44,04 km² yang terbagi dalam 5

kecamatan, yaitu : Kecamatan Laweyan, Serengan, Pasar Kliwon, Jebres dan Banjarsari. Sebagian besar lahan dipakai sebagai tempat pemukiman sebesar 65 persen. Sedangkan untuk kegiatan ekonomi juga memakan tempat yang cukup besar juga yaitu berkisar antara 16 persen dari luas lahan yang ada. Suhu Udara rata-rata di Kota Surakarta pada tahun 2011 berkisar antara 25,3°C sampai dengan 27,7°C. Sedangkan kelembaban udara berkisar antara 67 persen sampai dengan 85 persen. Hari hujan terbanyak jatuh pada bulan Februari dengan jumlah hari hujan sebanyak 24 hari. Sedangkan curah hujan terbanyak sebesar 459,70 mm jatuh pada bulan April. Sementara itu rata-rata curah hujan saat hari hujan terbesar jatuh pada bulan April sebesar 15,30 mm per hari hujan



3. Kependudukan dan Tenaga Kerja

Kependudukan

Berdasarkan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional Tahun 2011 Penduduk kota Surakarta mencapai 501.650 jiwa dengan rasio jenis kelamin sebesar 95,68; yang artinya bahwa pada setiap 100 penduduk perempuan terdapat sebanyak 96

penduduk laki-laki. Tingkat kepadatan penduduk kota Surakarta pada tahun 2011 mencapai 13.354 jiwa/km². Tahun 2011 tingkat kepadatan penduduk tertinggi terdapat di kecamatan Serengan yang mencapai angka 19.903 jiwa/km². Dengan tingkat kepadatan yang tinggi akan berdampak pada masalah-masalah sosial seperti perumahan, kesehatan dan juga tingkat kriminalitas.

Ketenaga kerjaan

Jumlah Penduduk bekerja di kota Surakarta pada tahun 2011 mencapai 249.368, atau sebesar 49,71 persen dari seluruh penduduk kota Surakarta. Penduduk wanita yang bekerja mencapai angka sebesar 108.679, atau 43,58 persen dari jumlah penduduk yang bekerja. Ini menunjukkan bahwa peran perempuan di kota Surakarta cukup tinggi dalam peningkatan kesejahteraan keluarga.



4. Masalah Sosial

Pendidikan

Tahun 1996 – 2004, penduduk dengan usia diatas 5 tahun, berdasarkan tingkat pendidikannya ada kecenderungan mengalami peningkatan dengan jumlah tamatan SD dan sederajat pada tahun 2004 sebanyak

10.453 siswa, sedangkan untuk SMP sederajat pada tahun 2004 sebanyak 10.267 siswa. Jumlah tamatan SMA sederajat adalah sebanyak 13.884 siswa. Jumlah penduduk yang telah menamatkan pendidikan tinggi (Akademi/Perguruan Tinggi) tahun 1996 sebanyak 22.285 orang dan meningkat menjadi 33.103 orang pada tahun 2004 atau meningkat sebesar 4,49 % pertahun, sehingga proporsinya meningkat dari 4,85 % menjadi 6,82 %. Penduduk dengan tingkat pendidikan tamat SLTA mengalami peningkatan rata-rata sebesar 1,42 % per tahun, sehingga proporsinya meningkat dari 18,30 % menjadi 19,78 %. Penduduk dengan tingkat pendidikan tamat SLTP juga mengalami peningkatan rata-rata sebesar 0,35 % per tahun. Sementara itu jumlah penduduk dengan tingkat pendidikan tamat SD dan tidak tamat SD masing-masing mengalami penurunan sebesar 0,92 % per tahun dan 0,17 % per tahun. Sehingga proporsi juga menurun dari 25,01 % menjadi 21,81 % untuk tamat SD dan dari 10,50 % menjadi 9,79 % untuk tidak tamat SD.

Jumlah fasilitas sekolah pada tahun 2004 adalah sebanyak 750 sekolah yang terdiri dari sekolah SD/MI sebanyak 297 sekolah (39,60 %), TK sebanyak 278 sekolah (37,06 %), SLTP / MTs sebanyak 82 sekolah (10,93 %), SMA/MA / SMK sebanyak 93 sekolah (12,40 %).

Pada tahun 2004, dari jumlah bangunan sekolah sebanyak 4.376 unit, sebanyak 3.475 unit atau 79,41 % masih dalam kondisi yang baik, sedangkan kondisi bangunan sekolah yang rusak berat adalah sebanyak 274 unit atau sebesar 6,26 % dan bangunan yang mengalami rusak sedang sebanyak 627 unit atau sebesar 14,32 %. Angka Partisipasi Kasar (APK) adalah angka perbandingan antara siswa sekolah dengan jumlah penduduk di usia yang sama. Angka Partisipasi Kasar (APK) tingkat SD/MI pada tahun 2004 mencapai 103 %, sedangkan untuk tingkat SMP/ MTs sebesar 104 % dan untuk Sekolah Menengah (SMA/ MA dan SMK) sebesar 140 %. Sedangkan

untuk Angka Partisipasi Murni (APM) adalah angka perbandingan antara siswa sekolah penduduk Surakarta dengan jumlah penduduk di usia yang sama. Angka Partisipasi Murni (APM), pada tingkat SD/ MI mencapai 87,19 %, tingkat SMP/ MTs sebesar 77,29 % dan tingkat Sekolah Menengah (SMA/ MA dan SMK) sebesar 106,38 %.

Pada tahun 2004, jumlah buta huruf di Kota Surakarta berjumlah 7.813 orang yang terdiri dari 382 laki-laki dan 7.431 perempuan. Permasalahan yang dihadapi di bidang pendidikan yaitu masih kurangnya kesadaran masyarakat untuk menempuh jenjang pendidikan wajar 9 tahun, terbatasnya sarana prasarana pendukung proses belajar mengajar serta biaya pendidikan yang kurang terjangkau oleh masyarakat tidak mampu.

Kebudayaan

Kekayaan budaya Kota Surakarta bersumber dari keberadaan Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat dan Istana Pura Mangkunegaran. Budaya Jawa yang adi luhung kemudian tersebar di lingkungan masyarakat tidak terbatas pada wilayah Kota Surakarta bahkan sampai pada lingkungan masyarakat kabupaten di sekitar Kota Surakarta. Sehingga kegiatan budaya di Kota Surakarta menjadi barometer kemajuan kebudayaan bagi daerah di sekitarnya bahkan untuk Indonesia.

Pada tahun 1997 ada 491 organisasi kesenian yang terdiri dari kelompok tari, musik, vocal, teater dan seni rupa. Pada organisasi kesenian tersebut setidaknya tercatat 10.196 anggota dan 177 seniman. Kesenian khas Kota Surakarta yang masih terus dilestarikan antara lain adalah wayang orang, kethoprak, pedalangan, karawitan, tathah sungging dan lain sebagainya. Pada tahun 2004 masih tercatat ada 332 organisasi kesenian dengan 11.310 orang anggota dan 115 seniman.

Selain organisasi kesenian itu, dalam rangka mengembangkan seni budaya di Kota Surakarta, banyak lembaga-lembaga terkemuka di bidang seni budaya wilayah ini, seperti Taman Budaya Jawa Tengah di Surakarta, Sekolah Menengah Karawitan Indonesia (SMKI), Sekolah Tinggi Seni Indonesia (STSI) dan lain sebagainya. Dengan berbagai program dan kegiatan masing-masing lembaga ini telah berperan aktif dalam melestarikan dan mengembangkan seni budaya Kota Surakarta.

Pemerintah Kota Surakarta juga telah melakukan perlindungan Cagar Budaya dengan menerbitkan Keputusan Walikota Nomor 646/116/I/1997 tanggal 31 November 1997 tentang Penetapan Bangunan dan Kawasan Kuno Bersejarah di Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta. Permasalahan yang dihadapi dalam bidang kebudayaan antara lain terkikisnya nilai-nilai budaya jawa pada masyarakat dikarenakan pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta informasi dan adanya anggapan bahwa budaya jawa sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, serta pelestarian aset-aset budaya yang belum maksimal.

Pariwisata

Kota Surakarta merupakan kota tujuan wisata penting di tingkat regional, nasional bahkan internasional. Kota Surakarta memiliki 15 buah obyek dan daya tarik wisata diantaranya wisata sejarah seperti, Karaton Kasunanan Surakarta, Pura Mangkunegaran, Museum Radyapustaka; Wisata Kuliner seperti jajanan khas Solo; Wisata Belanja seperti Pasar Klewer, Pasar Antik Triwindu ; Wisata Alam seperti Taman Satwataru Jurug, Taman Balekambang, Taman Sriwedari dan didukung fasilitas dan sarana prasarana seperti hotel berbintang sebanyak 17 buah, hotel melati sebanyak 107 buah serta *home stay*/pondok wisata sebanyak 5 buah.

Akomodasi wisata lainnya berupa restoran/ rumah makan/ warung makan/*cafe*/jasa boga sebanyak 207 buah. Sarana hiburan berupa Pub/ Bar/ Diskotik sebanyak 6 buah, Bioskop sebanyak 2 buah, Billiar sebanyak 12 buah, dan permainan ketangkasan sebanyak 16 buah. Kegiatan wisata di Kota Surakarta didukung oleh 66 buah biro perjalanan wisata dan sebanyak 14 buah *event organizer* yang menyusun dan menyelenggarakan paket-paket wisata menarik di Surakarta serta melibatkan obyek dan atraksi wisata daerah sekitar Kota Surakarta. Kemajuan pariwisata di Kota Surakarta juga didukung kelembagaan bidang pariwisata yang meluas sampai ke tingkat kelurahan. Tiap-tiap kelurahan memiliki Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis) yang berusaha melakukan sosialisasi dan mengembangkan kegiatan seni budaya yang dapat mendukung kegiatan pariwisata Kota Surakarta. Permasalahan yang dihadapi adalah rendahnya kualitas SDM pelaku pariwisata, terbatasnya obyek dan daya tarik wisata, kurangnya event dan atraksi wisata, masih rendahnya kepedulian masyarakat terhadap pengembangan kepariwisataan, aksesibilitas transportasi udara yang masih terbatas. Hal ini ditandai dengan jumlah pengunjung obyek wisata yang berasal dari dalam negeri (wisatawan nusantara = wisnus) pada tahun 2002 adalah sebanyak 788.558 orang dan ada kecenderungan menurun selama tahun 2003 – 2004 dengan masing-masing menjadi 737.025 orang dan 722.890 orang. Demikian pula jumlah pengunjung obyek wisata dari luar negeri (wisatawan mancanegara = wisman) jumlahnya cenderung menurun yaitu dari sebanyak 11.196 orang pada tahun 2002 menurun menjadi 7.629 orang dan 7.585 orang masing-masing untuk tahun 2003 dan 2004.

B. Landasan Hukum Serta Pengaturan Terkait Dengan Pelestarian, Perlindungan Dan Pengelolaan Benda Cagar Buidaya dan Cagar Budaya

Landasan Umum

Landasan Umum yang terkait dengan cagar budaya dan benda cagar budaya adalah antara lain :

1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 27, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3470);

Yang dimaksud dengan benda cagar budaya merupakan kekayaan budaya bangsa yang penting artinya bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan, sehingga perlu dilindungi dan dilestarikan demi pemupukan kesadaran jatidiri bangsa dan kepentingan nasional; selanjutnya untuk menjaga kelestarian benda cagar budayadiperlukan langkah pengaturan bagi penguasaan, pemilikan, penemuan, pencarian, perlindungan, pemeliharaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pengawasan bendacagar budaya;

Dimana menurut Pasal 1 Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

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 (limapuluh) tahun, atau mewakili 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;
- b. benda alam yang dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan.

Situs adalah lokasi yang mengandung atau diduga mengandung benda cagar budaya termasuk lingkungannya yang diperlukan bagi pengamanannya.

Sedangkan dalam Bab II Pasal 2 tujuan Perlindungan benda cagar budaya dan situs bertujuan melestarikan dan mememanfaatkannya untuk memajukan kebudayaan nasional Indonesia.

Selanjutnya dalam Pasal 3 Lingkup pengaturan Undang-undang ini meliputi benda cagar budaya, benda yang diduga benda cagar budaya, benda berharga yang tidak diketahui pemiliknya, dan situs.

2. Undang –Undang No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya (Lembaran Negara RI Tahun 2010 No. 130 Tambahan Lembaran Negara RI No 5168
3. UU No. 32 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 12 Tahun 2008 tentang perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
4. Undang-Undang No. 32 Tentang Pelestarian dan Perlindungan Lingkungan Hidup
5. PP No.19 Tahun 1995 Tentang Pemeliharaan Dan Pemanfaatan Benda Cagar Budaya di museum bahwa sebagai pelaksanaan Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 tahun 1992 dan Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1993, dipandang perlu mengatur penyimpanan, perawatan, pengamanan, dan pemanfaatan benda cagar budaya di museum dengan Peraturan Pemerintah;

Pasal 1

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan:

1. Museum adalah lembaga, tempat penyimpanan, perawatan, pengamanan, dan pemanfaatan benda-benda bukti materiil hasil budaya manusia serta

alam dan lingkungannya guna menunjang upaya perlindungan dan pelestarian kekayaan budaya bangsa.

2. 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 (lima puluh) tahun, atau mewakili 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;
 - b. benda alam yang dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan.
3. Benda cagar budaya di museum adalah semua koleksi museum berupa benda cagar budaya bergerak atau benda cagar budaya tertentu yang disimpan, dirawat, diamankan, dan dimanfaatkan di museum.
4. Menteri adalah Menteri yang bertanggung jawab di bidang kebudayaan.

Tujuan

- (1) Pemeliharaan dan pemanfaatan benda cagar budaya di museum bertujuan untuk melestarikan dan memanfaatkannya dalam rangka menunjang pengembangan kebudayaan nasional.
- (2) Pemeliharaan dan pemanfaatan benda cagar budaya di museum dilakukan melalui upaya penyimpanan, perawatan, pengamanan, dan pemanfaatan.

Pasal 3

Benda cagar budaya yang disimpan di museum dapat diperoleh dari hasil penemuan, hibah, imbalan jasa, titipan, atau hasil dari kegiatan lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

6. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya (Lembaran Negara Tahun 1993 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3516);

7. PP No.38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dipertegas bahwa pasal 2 ayat (4) huruf q tentang kebudayaan dan pariwisata; pada pasal 7 ayat (1) dan (2) juga dikatakan bahwa kebudayaan merupakan urusan yang wajib diselenggarakan pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar

KELEMBAGAAN PENGATURAN, PENGUASAAN, PEMILIKAN, PENEMUAN, DAN PENCARIAN BENDA CAGAR BUDAYA DAN CAGAR BUDAYA

VISI DAN MISI PEMBANGUNAN DAERAH KOTA SURAKARTA TAHUN 2005 – 2025

Dalam menjalankan roda pemerintahan Kota Surakarta, telah menetapkan visi dan misi pembangunan jangka panjang untuk kurun waktu 2005 -2025 yang telah dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 2 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembanguinan Jangka Panjang Daerah Kota Surakarta adalah sebagai berikut:

SURAKARTA KOTA BUDAYA, MANDIRI, MAJU, DAN SEJAHTERA

Surakarta sebagai *Kota Budaya* mengandung maksud bahwa pengembangan Kota Surakarta memiliki wawasan budaya dalam arti luas, dimana seluruh komponen masyarakat dalam setiap kegiatannya menjunjung tinggi nilai-nilai luhur, berkepribadian, demokratis-rasional, berkeadilan sosial, menjamin Hak Asasi Manusia (HAM) dan menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat yang berke-Tuhanan Yang Maha Esa.

Dengan demikian unsur masyarakat dalam pengembangan Kota Surakarta sebagai *Kota Budaya* memiliki dimensi utama yaitu secara individu memiliki moral dan perilaku terpuji, budi pekerti luhur dan secara sosial memiliki budaya komunikasi yang baik, kekerabatan yang akrab dan wawasan budaya yang luas. Selain itu diupayakan pelestarian budaya dalam arti melestarikan, mempertahankan dan mengembangkan seni dan budaya yang telah ada serta melindungi cagar-cagar budaya.

Mandiri dalam visi itu dapat diartikan bahwa daerah mampu mengatasi berbagai tantangan yang dihadapi dengan mengandalkan kemampuan dan kekuatan sendiri, dengan mengoptimalkan berbagai potensi sumber daya yang dimiliki. Kemandirian dapat terwujud melalui pembangunan yang mengarah kepada kemajuan ekonomi yang bertumpu kepada potensi yang dimiliki dengan didukung oleh sumberdaya manusia yang berkualitas dan mampu memenuhi tuntutan kebutuhan dan kemajuan pembangunannya.

Kemandirian dalam visi diatas bukan berarti bebas dari segala ketergantungan kepada pihak manapun, akan tetapi kemandirian yang dimaksud adalah upaya proaktif dalam mensikapi berbagai perubahan situasi dan kondisi saling ketergantungan yang terjadi baik antara satu daerah dengan daerah lain dalam satu wilayah atau bahkan dalam cakupan global antar daerah di seluruh dunia. Lebih mendasar lagi pada hakekatnya kemandirian mencerminkan sikap seseorang atau kelompok masyarakat mengenai dirinya dalam menghadapi berbagai tantangan, yang dapat dibangun menjadi sebuah budaya kemandirian yang tercermin melalui berbagai aspek kehidupan baik hukum, ekonomi, politik, sosial budaya maupun pertahanan keamanan.

Maju, bagi suatu daerah dapat ditinjau dari berbagai indikator, antara lain dari indikator sosial tingkat kemajuan suatu daerah dapat diukur dari kualitas sumber daya manusianya yang memiliki kepribadian dan aklaq mulia, berkualitas dengan tingkat pendidikan yang tinggi yang memiliki kemampuan untuk mengembangkan daya cipta rasa dan karsanya dalam mensikapi berbagai tantangan kehidupan. Kualitas SDM secara universal diukur dengan Indeks

Pembangunan Manusia (IPM) / *Human Development Index (HDI)*, yaitu pengukuran indeks komposit dari harapan hidup, melek huruf, lama pendidikan dan standar hidup. HDI ini dipakai oleh Negara-negara di seluruh dunia dan digunakan untuk mengklasifikasikan apakah sebuah negara adalah negara maju, negara berkembang atau negara terbelakang dan juga untuk mengukur pengaruh dari kebijaksanaan ekonomi terhadap kualitas hidup.

Ditinjau dari aspek kependudukan indikator kemajuan antara lain ditandai dengan pertumbuhan penduduk yang lebih kecil dan dengan derajat kesehatan penduduk yang lebih tinggi, yang tercermin dari semakin tingginya angka harapan hidup serta tingginya kualitas pelayanan sosial. Ditinjau dari aspek ekonomi kemajuan antara lain ditandai dengan semakin tingginya tingkat kemakmuran dan pemerataannya. Keterpaduan berbagai unsur ekonomi yang mampu menghasilkan *multiplier* dalam mendorong semakin majunya perekonomian daerah, disamping semakin tertata dan berfungsinya dengan baik berbagai lembaga dan pranata ekonomi dalam mendukung kemajuan dan stabilitas perekonomian. Selain memiliki berbagai indikator sosial ekonomi yang baik, kemajuan juga ditandai dengan semakin mantapnya sistem dan kelembagaan politik termasuk hukum. Selain itu semua kemajuan juga ditandai dengan tingginya tingkat partisipasi masyarakat termasuk pengarusutamaan gender dalam berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; tingginya kualitas infrastruktur; mantapnya keamanan dan ketertiban masyarakat serta menurunnya tingkat pelanggaran hak asasi manusia;

Sejahtera dalam hal ini memiliki dimensi lahir maupun batin, dimana sejahtera lahir diartikan terpenuhi segala kebutuhan sandang, pangan dan papan, terpenuhinya kebutuhan dasar di bidang pendidikan, kesehatan, dan tersedianya lapangan kerja sehingga dapat meningkatkan pendapatan perkapita serta kemampuan daya beli. Sedangkan untuk sejahtera batin diartikan sebagai terpenuhinya kebutuhan rohaniah dan kehidupan keagamaan sesuai dengan keyakinan masyarakat masing-masing dengan tingkat toleransi yang tinggi.

1. Kelembagaan dalam Hal Penguasaan dan Pemilikan diatur dalam Pasal 4 dan 5 UU No. 5 Tahun 1992 sebagai berikut:

Pasal 4

- (1) Semua benda cagar budayadikuasai oleh Negara.
- (2) Penguasaan benda cagar budaya sebagaimana dimaksud dalam ayat(1) meliputi benda cagar budaya yang terdapat di wilayah hukum RepublikIndonesia.
- (3) Pengembalian benda cagar budaya yang pada saat berlakunyaUndang-undang ini berada di luar wilayah hukum Republik Indonesia, dalam rangkapenguasaan oleh Negara, dilaksanakan Pemerintah sesuai dengan konvensiinternasional.

Pasal 5

- (1) Dalam rangka penguasaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4,benda cagar budaya yang karena nilai, sifat, jumlah, dan jenisnya serta demikepentingan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan perlu dilestarikan,dinyatakan milik Negara.
 - (2) Ketentuan mengenai penentuan benda cagar budaya sebagaimanadimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya (Lembaran Negara Tahun 1993 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3516
- 3 PP RI No 19 Tahun 1995 Tentang Pemeliharaan dan Pemanfaatan Benda cagar budaya di mesium. Dalam diktum menimbang dijelaskan bahwa bahwa

sebagai pelaksanaan Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 tahun 1992 dan Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1993, dipandang perlu mengatur penyimpanan, perawatan, pengamanan, dan pemanfaatan benda cagar budaya di museum dengan Peraturan Pemerintah;

4. Dalam UU No. 11 Tahun 2010 Pasal 72 mengatur mengenai penetapan batas-batas keluasan dan pemanfaatan ruang dalam situs dan kawasan berdasarkan kajian, sedangkan Pasal 73 Ayat (3). Sistem zonasi dapat terdiri dari: a. zona inti, b. zona penyangga, c. zona pengembangan, dan/atau d. zona penunjang. Selain itu dalam pasal yang sama pada Ayat (4) dijelaskan bahwa penetapan luas, tata letak, dan fungsi zona ditentukan berdasarkan hasil kajian dengan mengutamakan peluang peningkatan kesejahteraan rakyat. Selanjutnya dalam penjelasan UU No. 11 Tahun 2010 diuraikan zona inti adalah area perlindungan utama untuk menjaga bagian terpenting cagar budaya, sedangkan zona penyangga merupakan area yang melindungi zona inti. Disamping itu, zona pengembangan merupakan area yang diperuntukan bagi pengembangan potensi Cagar Budaya bagi kepentingan rekreasi, daerah konservasi lingkungan alam, lansekap budaya, kehidupan budaya tradisional, keagamaan, dan kepariwisataan. Selanjutnya dijelaskan pula bahwa zona

5. Keputusan Walikota Surakarta No. 646/1-R/2013 Tentang, Perubahan Atas Keputusan Walikota Madya Daerah Tingkat II Surakarta No. 646/116/1/1997 Tentang Penetapan Bangunan-Bangunan Dan Kawasan Kuno Bersejarah Di Daerah Tk II Surakarta Yang Dilindungi UU No.5 Tahun 1992 Tentang Cagar Budaya

6. Keputusan Walikota Surakarta No. 646.05/01-AV/1/2012 Tentang Perubahan atas Keputusan Walikota Surakarta No. 646.05/51/1/2001 Tentang Tim Ahli Cagar Budaya

DAFTAR PUSTAKA

- Esty, .C. and Porter, M. 2005. National Environmental Performance: An Empirical Analysis of Policy Results and Determinants. *Environmental and Development Economics Journal*. Vol. 10, p. 391-434.
- Gunningham, N. and Grabosky, P. 1998. *Smart Regulation, Designing Environmental Policy*, Oxford, Clarendon Press.
- I Gusti Ayu. 2005. Judicial Review Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air. *Laporan Penelitian MKRI*. Fakultas Hukum UNS : Surakarta.
- I Gusti Ayu. 2006. Urgensi Pengelolaan SDA Pasca Putusan MKRI 2005. *Laporan Penelitian MKRI*. Fakultas Hukum UNS : Surakarta.
- I Gusti Ayu. 2007 .Sinkronisasi Perda Kota Surakarta no. 2 tahun 2006 tentang Pengendalian LH Terhadap UUPH *Laporan Penelitian DIPA FH UNS*. Fakultas Hukum UNS : Surakarta.
- I Gusti Ayu. 2007. Urgensi Evaluasi Kelembagaan PDAM Kota Surakarta *Laporan Penelitian PDAM-FH UNS*. Fakultas Hukum UNS : Surakarta.
- I Gusti Ayu. 2007. Harmonisasi Perda dengan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi yang berperspektif Gender *Laporan Penelitian Kementerian PP RI*. Fakultas Hukum UNS : Surakarta.
- I Gusti Ayu. 2008. Identifikasi Capaian Program RAN HAM Kota Surakarta *Laporan Penelitian P3KHAM UNS*. LPPM UNS Surakarta.
- Jimly Asshiddiqie. 2009. *Green Constitution*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Lawrence M. Friedman, 1997. *The Legal System : A Social Science Perspective*. Russel Sage Foundation : New York.
- Lexy J. Moleong. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: P.T. Remaja Rosdakarya.

Marzuki. 2002. *Metodologi Riset*. Yogyakarta: BPFU-UII.

Peter Mahmud Marzuki. 2006. *Penelitian Hukum*. Akarta: Kencana Prenada Media Group.

Michael G. Faure and Jason S. Johnston. 2009. The Law and Economics of Environmental Federalism: Europe and the United States Compared, *Virginia Environmental Law Journal*. Vol 27, p. 244-246.

Steinzor, R.I. 1998. Reinventing Environmental Regulation: The Dangerous Journey From Command to Self-Control. *Harvard Law Review*. Vol. 22, p 103-202.

W. Gulo. 2002. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: P.T. Gramedia Widiasarana Indonesia.

Anonim, (2004). Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

———, (2010). Undang-Undang Nomor 5 tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya

———, (2010). Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya

———, (2007). Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

Hidayat, Muhammad. (1996). *Pembangunan Perumahan Pada Areal Situs Biting, Lumajang*: Berkala Arkeologi Tahun XVI No. 2 November 1996.

Marbun, Jhohannes. (2011). *Investigasi Situs Biting Paska Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya*. Disampaikan

dalam Seminar Internasional “Urban Heritage 2011 UGM” A Tribute to Prof. DR. Inajati Adrisijanti, Maret 2011: Yogyakarta.

UU Nomor 5 tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya yang pada waktu itu masih berlaku dan juga terhadap UU Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya yang saat ini telah berlaku dan mengikat.