

Kajian Undang-undang Cagar Budaya Tahun 2010 Dari Sudut Pandang Pengelolaan World Heritage

Oleh :
Nahar Cahyandaru, S.Si
Balai Konservasi Peninggalan Borobudur

Undang-undang cagar budaya pengganti Undang-Undang No.5 tahun 1992 yang telah lama dinantikan kehadirannya akhirnya selesai disahkan pada tahun 2010 ini. Berbagai harapan akan terwujudnya peningkatan efektivitas dan kualitas pengelolaan cagar budaya di Indonesia semakin mengemuka. Banyak perubahan dan kemajuan yang ada dalam Undang-undang yang baru ini dibandingkan dengan Undang-undang yang lama.

Tulisan ini bermaksud untuk menganalisis Undang-undang Cagar Budaya tahun 2010 dari sudut pandang pengelolaan warisan dunia (*World Heritage*). Analisis dimaksudkan untuk menemukan berbagai kesesuaian konsep pelestarian, dan untuk mengetahui apakah Undang-undang tersebut cukup memadai (*adequate*) untuk mendukung operasional *world heritage* di Indonesia. Tentu saja tulisan ringkas ini tidaklah cukup untuk membuat kesimpulan yang bernilai ilmiah tinggi karena tidak dilakukan dengan penelitian yang mendalam melainkan hanya berdasar identifikasi-identifikasi data saja.

Indonesia sebagai negara anggota PBB dan juga anggota UNESCO turut berperan aktif dalam kebijakan internasional yang dikeluarkan UNESCO. Dalam kaitannya dengan pelestarian warisan budaya, Indonesia telah meratifikasi konvensi dunia tentang pelestarian warisan dunia budaya dan alam (*Convention Concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage*) yang dirumuskan oleh UNESCO tahun 1972. Ratifikasi telah dilakukan sejak

1989, dan kemudian diikuti dengan penetapan beberapa situs di Indonesia sebagai warisan dunia. Hingga saat ini Indonesia telah memiliki tujuh warisan dunia (3 warisan budaya dan 4 warisan alam).

Sebagai negara yang telah meratifikasi konvensi dunia tentang pelestarian warisan dunia budaya dan alam, maka Indonesia tunduk dengan aturan-aturan yang digariskan dalam konvensi maupun aturan pendukung dalam *Guideline* yang dikeluarkan. Oleh karena itu sudah semestinya jika Undang-undang Cagar Budaya yang berlaku di Indonesia sejalan dengan prinsip dan konsep pelestarian yang digariskan dalam konvensi. Lebih lanjut Undang-undang yang berlaku juga harus mampu mendukung operasional konvensi berupa aturan pengelolaan situs-situs yang telah ditetapkan sebagai warisan dunia maupun situs yang akan diajukan (*Tentative list*). Berikut ini akan dikemukakan beberapa hal yang akan dianalisis keterkaitannya antara pasal-pasal yang ada dalam Undang-Undang Cagar Budaya tahun 2010 dan prinsip serta konsep pengelolaan warisan dunia.

A. Tujuan Pelestarian

Bagian awal dari suatu aturan adalah tujuan dari diadakannya aturan tersebut. Dalam Undang-undang yang lama (No.5 tahun 1992) belum diatur dengan jelas tujuan pelestarian, sedangkan dalam Undang-undang yang baru sudah disebutkan secara lebih jelas dan terperinci. Data perbandingan tujuan pelestarian dapat dilihat pada tabel berikut:

UU No.5 th 1992	UU Cagar Budaya 2010 (Pasal 3)	World Heritage Convention
Sejarah	Melestarikan Cagar Budaya sebagai warisan budaya bangsa dan umat manusia	Identification
Ilmu Pengetahuan	Meningkatkan harkat dan martabat bangsa melalui peninggalan Cagar Budaya	Protection
Kebudayaan	Memperkuat kepribadian bangsa Meningkatkan kesejahteraan rakyat Mempromosikan warisan budaya bangsa kepada masyarakat internasional	Conservation Preservation Transmission to future generation

Berdasarkan tabel perbandingan di atas dapat diketahui bahwa tujuan-tujuan pelestarian dalam *world heritage* sudah terakomodasi dalam Undang-undang Cagar Budaya tahun 2010. Meskipun dengan bahasa yang berbeda dan khas untuk Indonesia, namun poin-poin kunci dalam tujuan konvensi tersebut telah terakomodasi.

B. Cakupan Cagar Budaya

Perbedaan lain antara Undang-undang Benda Cagar Budaya No.5 tahun 1992 dengan Undang-undang Cagar Budaya tahun 2010 adalah cakupan cagar budaya, dimana Undang-undang yang baru lebih luas. Pada UU yang lama hanya disebutkan benda, situs, dan kawasan. Namun dalam UU Cagar Budaya 2010 Bab III (pasal 5-11) meliputi Benda, Bangunan, Struktur, Situs, dan Kawasan. UU yang baru membedakan antara bangunan dan struktur, karena dalam kenyataannya cagar budaya banyak yang tidak berupa bangunan melainkan struktur. Dalam *world heritage convention* bangunan dan struktur disebut sebagai monumen. Hal yang berbeda dalam hal ini adalah adanya kriteria kelompok bangunan yang secara tegas dibedakan dalam konvensi namun tidak dibedakan dalam UU. Meskipun hal ini membawa konsekuensi perbedaan cara

pelestarian dan pengelolaan, namun secara operasional masih bisa dilaksanakan secara sejalan. Berikut ini tabel perbandingan cakupan cagar budaya yang tercantum dalam UU BCB 1992, UU CB 2010, dan konvensi.

UU No.5 th 1992	UU Cagar Budaya 2010	World Heritage Convention
Benda buatan manusia	Benda Cagar Budaya	Monumen
Benda alam	Bangunan Cagar Budaya	Kumpulan Bangunan
Situs	Struktur Cagar Budaya	Situs
Kawasan Cagar Budaya	Situs Cagar Budaya	Cultural Landscape (Sajana/lanskap budaya)
	Kawasan Cagar Budaya	Bentuk Khusus
		- Kanal
		- Kota Bersejarah
		- Jalur Bersejarah

Perbedaan lainnya adalah kriteria *cultural landscape*, pada konvensi yang disebut *cultural landscape* adalah suatu kawasan cagar budaya yang antara situs dengan aspek *intangible heritage* menyatu menjadi kesatuan yang hidup berdampingan dan sinergis. Dalam UU Cagar Budaya pengertian kawasan adalah kumpulan beberapa situs yang lokasinya berdekatan, jadi lebih bersifat geografis dan belum memperhatikan aspek *intangible heritage*. Meskipun sudah tercantum kata-kata lanskap budaya, namun ternyata memiliki pengertian yang berbeda. Dalam penjelasan Undang-undang disebutkan lanskap budaya adalah bentang alam hasil bentukan manusia yang mencerminkan pemanfaatan situs atau kawasan pada masa lalu.

Hal lain yang belum tercantum secara tegas dalam UU adalah bentuk khusus (seperti kanal, kota bersejarah, jalur bersejarah, dll) yang secara fisik bukanlah bangunan, struktur, atau monumen. Namun hal ini bukan menjadi masalah karena UU masih membuka masuknya kriteria ini melalui pasal 11 mengenai cagar budaya yang memiliki arti khusus bagi masyarakat atau bangsa Indonesia. (Pasal 11 : “Benda, bangunan, struktur, lokasi, atau satuan ruang geografis yang atas dasar penelitian memiliki arti khusus bagi masyarakat atau bangsa

Indonesia, tetapi tidak memenuhi kriteria Cagar Budaya sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 sampai dengan pasal 10 dapat diusulkan sebagai Cagar Budaya”).

C. Peningkatan Cagar Budaya

Salah satu hal terpenting dalam UU cagar Budaya tahun 2010 adalah adanya peningkatan. Dengan adanya peningkatan maka akan menjadi jelas cagar budaya masuk sebagai cagar budaya tingkat nasional, provinsi, atau kabupaten. Hal ini merupakan kebutuhan mendasar yang selama ini belum tercantum dalam UU BCB No.5 tahun 1992.

Konvensi UNESCO mensyaratkan bahwa situs yang diajukan sebagai *world heritage* minimal harus masuk sebagai warisan budaya nasional. Jika peningkatan ini belum dibuat akan menyulitkan proses pengajuan karena tidak jelas cagar budaya yang bersangkutan telah masuk sebagai cagar budaya tingkat nasional atau tidak. Selama ini dasar pengakuan sebagai cagar budaya nasional didasarkan pada keputusan benda cagar budaya pada saat penetapan, bukan berdasar proses peningkatan. Dengan adanya peningkatan yang dilakukan oleh tim ahli dan dimasukkan dalam register nasional, dasar pengajuan *world heritage* menjadi lebih jelas.

D. Kriteria Cagar Budaya

Kemajuan yang sangat penting dalam UU Cagar Budaya tahun 2010 adalah adanya kriteria cagar budaya. Selain harus berusia sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun atau mewakili masa gaya sekurang-kurangnya berusia 50 (lima puluh) tahun; dan/atau memiliki arti khusus bagi sejarah bangsa, terdapat kriteria untuk masuk sebagai cagar budaya

nasional. Di sini penulis mencoba membandingkan antara kriteria cagar budaya nasional menurut UU Cagar Budaya tahun 2010 dengan kriteria *Outstanding Universal Value* yang merupakan syarat suatu situs dapat diajukan sebagai *world heritage*.

Kriteria dalam UU Cagar Budaya	Kriteria OUV/World Heritage
a Mencerminkan kesatuan dan persatuan bangsa	i Menggambarkan sebuah <i>masterpiece</i> (karya agung) dari kejeniusan kreatif manusia
b Mewakili karya adiluhung yang mencerminkan kekhasan kebudayaan bangsa Indonesia	ii Menunjukkan pentingnya pertukaran nilai-nilai kemanusiaan, melampaui satu rentang waktu atau dalam suatu kawasan budaya tertentu di dunia, dalam pengembangan arsitektur atau teknologi, karya seni monumental, perencanaan tata kota atau desain bentang alam
c Merupakan Cagar Budaya yang sangat langka jenisnya, unik rancangannya, dan sedikit jumlahnya di Indonesia	iii Memiliki keunikan atau paling tidak bukti kelangkaan dari tradisi budaya atau peradaban yang masih hidup atau yang telah hilang
d Menjadi bukti evolusi peradaban bangsa dan pertukaran budaya lintas negara dan lintas daerah, baik yang telah punah maupun yang masih hidup di masyarakat; dan/atau	iv Merupakan contoh luar biasa dari tipe bangunan atau arsitektural atau paduan hasil teknologi atau bentang alam yang menggambarkan satu atau lebih tahapan penting dari sejarah manusia
e merupakan contoh signifikan dari suatu kawasan permukiman tradisional, lanskap budaya, dan/atau pemanfaatan ruang yang bersifat khas dan yang terancam punah.	v Merupakan contoh luar biasa dari pemukiman penduduk tradisional atau tata guna lahan, atau tata guna kelutan yang menggambarkan satu atau lebih kebudayaan, atau interaksi manusia dengan lingkungan terutama jika telah terancam oleh dampak perubahan yang <i>irreversible</i> (tidak dapat kembali)
	vi Memiliki kaitan secara langsung atau nyata dengan even/peristiwa atau tradisi kehidupan, dengan gagasan, atau kepercayaan, dengan karya seni dan sastra yang memiliki nilai penting universal luar biasa (komite mempertimbangkan bahwa kriteria ini harus lebih ditekankan digunakan dalam kombinasinya dengan kriteria lain)

Dari tabel tersebut dapat dilihat adanya kesesuaian antara kriteria cagar budaya menurut UU dan kriteria OUV. Tentu saja kriteria cagar budaya nasional sangat nasional atau keindonesiaan sifatnya, sehingga kriteria a dalam UU adalah mencerminkan persatuan dan kesatuan bangsa. Berikutnya kita bisa membandingkan antara kriteria b dalam UU dengan kriteria i OUV yaitu *masterpiece* atau karya adiluhung. Selanjutnya kriteria c dalam UU dengan kriteria ii dan iii dalam OUV yaitu sejalan dalam hal keunikan dan rancangan. Kriteria d dalam UU juga sangat sejalan dengan kriteria iv dalam OUV, yaitu sebagai bukti evolusi atau tahapan sejarah/peradaban. Demikian juga dengan kriteria e dalam UU yang sejalan dengan kriteria v dalam OUV yaitu sebagai contoh luar biasa dalam hal pemukiman, tata

guna lahan dan ruang. Namun sayang kriteria vi dalam OUV yang lebih banyak berbicara aspek *intangible* tidak terakomodasi secara eksplisit sebagai kriteria dalam UU Cagar Budaya

E. Kebijakan

Sebagai sebuah produk hukum yang berusia cukup lama (sejak 1972) konvensi UNESCO mengalami berbagai perkembangan interpretasi. Interpretasi konvensi agar dapat diterapkan oleh para negara anggotanya adalah dengan adanya *guideline* yang selalu direvisi setiap beberapa tahun. Berbagai macam kebijakan juga mengalami perkembangan sesuai perkembangan jaman. Kebijakan 5C UNESCO yang dirumuskan pada sidang umum tahun 2002 dan disempurnakan tahun 2007 adalah :

1. *Credibility*
2. *Conservation*
3. *Communication*
4. *Capacity Building*
5. *Community Involvement*

Undang-undang Cagar Budaya tahun 2010 juga mengalami beberapa perubahan dan kemajuan sesuai dengan tuntutan kebutuhan pelestarian saat ini. Dibandingkan dengan UU yang lama beberapa perubahan dan kemajuan yang tercantum dalam UU Cagar Budaya tahun 2010 antara lain adalah :

1. **Pelibatan masyarakat**
Pelibatan masyarakat yang dalam UU BCB tahun 1992 belum banyak disinggung pada UU Cagar budaya ini cukup banyak diatur. Pelibatan masyarakat merupakan kebijakan penting yang harus diambil dalam pelestarian, oleh karenanya penting untuk diatur.
2. **Pembagian peran dan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah**
Adanya pembagian peran dan kewenangan yang jelas antara

pemerintah pusat dengan pemerintah Provinsi dan Kabupaten akan meningkatkan efektivitas pelestarian cagar budaya. Hal ini juga didukung dengan adanya pemeringkatan sehingga pembagian kewenangan semakin jelas.

3. **Peningkatan kualitas SDM**
Sumber daya manusia juga menjadi faktor yang diperhatikan dalam UU Cagar budaya, hal ini tercermin antara lain dengan adanya tim ahli di tiap-tiap kabupaten/kota, provinsi, maupun tingkat nasional. Selain itu juga adanya tenaga ahli dan pelaksana pelestarian. Adanya pengaturan mengenai SDM tersebut membawa konsekuensi harus diadakannya peningkatan kualitas SDM di seluruh Indonesia.
4. **Register nasional**
Register nasional sangat penting sebagai daftar acuan seluruh cagar budaya yang dimiliki Indonesia. Register nasional akan meningkatkan kredibilitas cagar budaya serta jaminan kelestariannya. Adanya aturan yang jelas dalam penghapusan juga meningkatkan kredibilitas cagar budaya.
5. **Pelindungan, Pengembangan, Pemanfaatan**
Pelindungan meliputi penyelamatan, pengamanan, zonasi, pemeliharaan, pemugaran. Pengembangan meliputi penelitian, revitalisasi, dan adaptasi. Pemanfaatan Cagar Budaya dapat dilakukan untuk kepentingan agama, sosial, pendidikan, ilmu pengetahuan, kebudayaan, dan pariwisata.
6. **Insentif**
Selama ini perorangan yang memiliki cagar budaya sering terikat dengan berbagai aturan

namun tidak diimbangi dengan insentif dan penghargaan yang sepadan. UU Cagar budaya mengatur adanya insentif dan penghargaan ini sehingga pemilik menjadi lebih terdorong untuk ikut melestarikan.

7. **Larangan dan sanksi**
Larangan dan sanksi yang tegas juga dapat meningkatkan efektivitas pelestarian dan memberikan efek jera bagi orang yang merusak cagar budaya.

Berdasar uraian singkat diatas sudah cukup banyak usaha peningkatan bagi pengaturan pelestarian cagar budaya, yang sebagian besar juga telah sejalan dan mendukung kebijakan 5C UNESCO. Namun ada satu kebijakan yang masih kurang diatur secara tegas dalam UU yaitu *communication*. Komunikasi dengan masyarakat sangat penting dalam menyebarluaskan nilai penting cagar budaya agar tujuan pelestarian yang telah digariskan di atas dapat terwujud. Komunikasi juga penting untuk menumbuhkan kesadaran dan kepedulian masyarakat (*public awareness*).

F. Penutup

Berdasarkan uraian analisis di atas maka dapat disimpulkan bahwa Undang-undang Cagar Budaya tahun 2010 sudah sejalan dengan prinsip dan konsep pengelolaan *world heritage* yang digariskan dalam konvensi. Undang-undang ini juga sudah cukup memadai untuk mendukung pengelolaan *world heritage* yang sudah dimiliki oleh Indonesia serta warisan budaya lain yang ke depan dapat diajukan sebagai *world heritage*.

Beberapa hal ada yang belum terakomodasi secara memadai dalam Undang-undang yaitu mengenai aspek *intangible heritage* yang belum banyak diatur,

terutama dalam keterkaitan antara situs dengan *intangible heritage*. Hal ini tercermin dalam cakupan cagar budaya yang mengatur sampai dengan kawasan cagar budaya. Sedangkan *world heritage convention* mengatur hingga *cultural landscape* yang didalamnya ada aspek kawasan dan aspek *intangible heritage* di dalamnya. Di samping itu UNESCO juga memiliki konvensi lain dalam perlindungan terhadap warisan dunia *intangible* (*Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*). Kekayaan cagar budaya intangible di Indonesia juga sangat tinggi, sehingga perlu upaya perlindungan yang memadai agar tetap lestari.

Komunikasi juga menjadi hal yang masih perlu ditingkatkan untuk memperkuat tujuan pelestarian cagar budaya, yaitu untuk memperkuat kepribadian bangsa, meningkatkan harkat dan martabat bangsa, serta mempromosikan warisan budaya bangsa kepada masyarakat internasional. Hal-hal tersebut dapat terwujud melalui sistem komunikasi publik yang memadai. Oleh karena itu pengaturan aspek komunikasi perlu diperkuat dalam pelaksanaan UU, misalnya dengan pengaturan yang lebih lengkap dalam Peraturan Pemerintah.

Analisis di atas menunjukkan bahwa secara umum

Undang-undang cagar budaya tahun 2010 sudah sejalan dan sudah memadai pengelolaan *world heritage* di Indonesia. Namun pasal yang paling jelas mendasari pengelolaan world heritage adalah pasal 46, yang berbunyi “Cagar budaya peringkat nasional yang telah ditetapkan sebagai Cagar Budaya Nasional dapat diusulkan oleh Pemerintah menjadi warisan budaya dunia”. Pasal ini 46 ini menunjukkan secara jelas bahwa Undang-undang ini telah disusun dengan mengakomodasi konsep *world heritage*. ☒

