

# BEBERAPA PERMASALAHAN PELESTARIAN KAWASAN CAGAR BUDAYA DAN STRATEGI SOLUSINYA

Supratikno Rahardjo

Departemen Arkeologi Universitas Indonesia  
tikno\_fibui@yahoo.com

**Abstrak** : Setiap kawasan cagar budaya pada dasarnya memiliki karakteristik tersendiri yang berpotensi menjadi keunggulan. Namun apabila tidak dikelola secara kreatif dan terintegrasi, dapat berubah menjadi sumber bencana. Upaya-upaya perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan perlu dilakukan dengan menyiapkan konsep dasarnya dalam bentuk *masterplan* dan dokumen implementasi secara rinci. Kekurangcermatan dalam memahami permasalahan dan dalam menganalisis kondisi yang ada dapat mengakibatkan upaya pelestarian tidak memberikan hasil yang memuaskan. Mengingat kawasan cagar budaya di Indonesia sangat bervariasi, maka pengelolaannya perlu strategi menyeluruh dengan memperhatikan keunggulan dan keunikan masing-masing.

**Kata kunci** : kawasan, pelestarian, cagar budaya

**Abstract** : Each cultural property area principally has its own characters that could be its excellence. However, it could also be source of disaster if it is not managed well and creatively. Measure on protection, development, and utilization should be conducted by preparing basic concept in form of master plan and detail action plan. Lack of carefulness in understanding problems and analyzing present condition could cause unsatisfying result. Considering that Indonesia has many variations of cultural property area, holistic strategy is needed by management based on each excellence and uniqueness.

**Keywords**: area, preservation, cultural property

## I. PENDAHULUAN

Konsep kawasan cagar budaya merupakan konsep baru yang diperkenalkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Perhatian terhadap kawasan sebagai salah satu jenis cagar budaya membawa konsekuensi pada cara-cara pelestarian yang tidak hanya terpusat pada peninggalan purbakalanya, tetapi juga harus memperhatikan unsur lingkungan fisik yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari kawasan cagar budaya tersebut. Permasalahan juga menjadi semakin kompleks karena harus memperhatikan banyak variabel dan melibatkan berbagai pihak untuk menanganinya. Undang-undang Cagar Budaya yang baru juga memperkenalkan tugas yang sebelumnya tidak dikenal, yaitu pemeringkatan cagar budaya ke dalam tiga tingkatan, yaitu nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Pemeringkatan ini berkaitan dengan wewenang yang diberikan kepada pemerintah sesuai dengan hirarkinya. Permasalahan muncul ketika batas-batas kawasan cagar budaya dan status peringkatnya belum ditetapkan sementara kegiatan manusia yang berdampak merusak terus berlangsung di

dalam kawasan tersebut. Tulisan ini akan membahas permasalahan pelestarian kawasan cagar budaya dengan memusatkan perhatian pada empat hal, yaitu: (1) konsep pelestarian kawasan cagar budaya, (2) karakteristik kawasan cagar budaya, (3) permasalahan pelestarian kawasan cagar budaya, dan (4) strategi pelestariannya.

## II. KONSEP PELESTARIAN KAWASAN CAGAR BUDAYA.

Konsep pelestarian cagar budaya dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya tidak dirumuskan secara eksplisit namun cukup menggambarkan bahwa arti pelestarian cenderung mengacu kepada upaya-upaya perlindungan yang bersifat statis, misalnya dengan membuat batasan-batasan secara relatif ketat pada aktifitas pengembangan dan pemanfaatan yang dianggap berpotensi merusak cagar budaya. Oleh karena itu munculah kesan bahwa upaya-upaya pengembangan atau pemanfaatan dapat mengancam kelestarian jika tidak dikendalikan secara ketat. Pemahaman tentang konsep pelestarian yang dipertentangkan dengan pengembangan atau pemanfaatan sesungguhnya

masih terjadi hingga saat ini. Oleh karena itu tidak mengherankan bila konsep pelestarian yang dirumuskan dalam undang-undang cagar budaya yang baru belum banyak dipahami oleh masyarakat luas. Dalam bagian ketentuan umum Undang-undang No. 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pelestarian adalah *upaya dinamis untuk mempertahankan keberadaan cagar budaya dan nilainya dengan cara melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya*. Rumusan ini menegaskan bahwa pengembangan dan pemanfaatan juga merupakan bagian dari pelestarian. Paradigma baru ini sesungguhnya juga berlaku untuk warisan budaya tak benda (*intangible cultural heritage*) yang sebelumnya dikhawatirkan terancam bahaya karena dieksploitasi untuk kepentingan pariwisata atau terpinggirkan karena dampak globalisasi kebudayaan. Konsep baru lain yang perlu dikemukakan dalam konteks pelestarian adalah kawasan cagar budaya. Konsep ini didefinisikan sebagai *satuan ruang geografis yang memiliki dua situs atau lebih yang letaknya berdekatan dan/atau memperlihatkan ciri tata ruang yang khas*. Adapun istilah situs yang menjadi unsur pembentuk kawasan cagar budaya didefinisikan sebagai *lokasi 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*. Berdasarkan konsep itu maka pelestarian kawasan cagar budaya memasukkan di dalamnya semua jenis cagar budaya beserta lingkungan yang membentuk kawasan cagar budaya sebagai satu kesatuan. Istilah lain yang diperkenalkan dalam Undang-undang Cagar Budaya yang baru adalah pengelolaan. Bila pelestarian dirumuskan sebagai upaya untuk mempertahankan cagar budaya dengan cara melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan, maka pengelolaan didefinisikan sebagai *upaya terpadu untuk melindungi, mengembangkan dan memanfaatkan cagar budaya melalui kebijakan pengaturan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat*. Dalam tulisan ini konsep pelestarian kawasan cagar budaya akan ditempatkan dalam kerangka pengelolaan.

Berkaitan dengan permasalahan pengelolaan, perlu dikemukakan bahwa menurut jalan pikiran yang termuat dalam pasal-pasal Undang-undang Cagar Budaya tahun 2010, upaya pelestarian cagar budaya merupakan suatu tahapan baru. Tahapan tersebut dapat dilakukan apabila cagar budaya bersangkutan telah melewati tahap registrasi yang mencakup pendaftaran, pengkajian, penetapan, pencatatan, dan pemeringkatan cagar budaya. Dengan demikian,

pembahasan tentang pelestarian cagar budaya didasarkan atas asumsi bahwa proses registrasi telah selesai dilakukan. Dapat ditambahkan di sini bahwa pendaftaran cagar budaya merupakan kewajiban bagi semua orang untuk melakukannya, namun tidak ada penjelasan apakah pemeringkatan juga merupakan suatu kewajiban. Khusus tentang pemeringkatan ini, undang-undang hanya menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah "dapat" melakukan pemeringkatan cagar budaya berdasarkan kepentingannya menjadi peringkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota berdasarkan rekomendasi Tim Ahli Cagar Budaya. Mengingat upaya pelestarian terkait dengan pembagian kewenangan antara pemerintah (pusat) dengan pemerintah daerah, perlu kiranya dijelaskan bahwa cagar budaya yang tidak atau belum diberi peringkat, dengan sendirinya menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota untuk melakukan pelestarian. Untuk memahami makna pelestarian cagar budaya kiranya perlu ditegaskan prinsip-prinsip umum yang melandasinya. Pertama, setiap upaya pelestarian dilakukan berdasarkan studi kelayakan yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademis, teknis dan administratif; kedua, kegiatan pelestarian harus dilaksanakan atau dikoordinasikan oleh Tenaga Ahli Pelestarian dengan memperhatikan etika pelestarian; ketiga, tata cara pelestarian harus mempertimbangkan kemungkinan dilakukannya pengembalian kondisi awal seperti sebelum kegiatan pelestarian; dan keempat pelestarian harus didukung oleh kegiatan pendokumentasian sebelum dilakukan kegiatan yang dapat menyebabkan terjadinya perubahan keasliannya. Secara lebih khusus pelestarian kawasan cagar budaya perlu memperhatikan permasalahan utama yang melandasi ketiga unsurnya, yaitu perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan.

### 1. Pelindungan.

Pelindungan pada dasarnya merupakan upaya untuk mencegah (*preventif*) dan menanggulangi (*kuratif*) cagar budaya dari kerusakan, kehancuran dan kemusnahan dengan cara penyelamatan, pengamanan, zonasi, pemeliharaan, dan pemugaran. Dalam kaitannya dengan kawasan cagar budaya, zonasi merupakan tindakan perlindungan yang paling penting. Zonasi sebagai sarana untuk mengendalikan pemanfaatan ruang yang dilakukan tidak hanya terhadap kawasan tetapi juga terhadap situs. Selain zonasi, terdapat kegiatan-kegiatan lain yang biasanya ditujukan untuk melindungi benda, bangunan, dan struktur. Kegiatan-kegiatan tersebut mencakup penyelamatan, pengamanan, pemeliharaan, dan pemugaran.

## 2. Pengembangan.

Dalam konteks pelestarian, *upaya pengembangan didefinisikan sebagai peningkatan potensi nilai, informasi, dan promosi cagar budaya serta pemanfaatannya melalui penelitian, revitalisasi, dan adaptasi.* Kegiatan pengembangan harus memperhatikan prinsip kemanfaatan, keamanan, keterawatan, keaslian, dan nilai-nilai yang melekat padanya. Adapun arah pengembangan adalah untuk memacu pengembangan ekonomi yang hasilnya untuk pemeliharaan cagar budaya dan kesejahteraan masyarakat. Penelitian dalam konteks pengembangan ini dilakukan untuk menghimpun informasi serta mengungkap, mendalami, dan menjelaskan nilai-nilai budaya. Penelitian untuk pengembangan dapat dilakukan sebagai bagian yang berdiri sendiri, baik berupa penelitian dasar atau penelitian terapan. Penelitian juga dapat dilaksanakan dalam kerangka analisis mengenai dampak lingkungan. Adapun revitalisasi ditujukan untuk menumbuhkan kembali nilai-nilai penting cagar budaya dengan penyesuaian ruang baru yang tidak bertentangan dengan prinsip pelestarian dan nilai budaya masyarakat. Revitalisasi hanya dilakukan terhadap situs dan kawasan cagar budaya untuk memunculkan potensinya dengan memperhatikan tata ruang, tata letak, fungsi sosial, dan/atau lansekap budaya asli berdasarkan kajian. Revitalisasi ini dilakukan dengan menata kembali fungsi ruang, nilai budaya, dan penguatan informasi tentang cagar budaya. Di samping itu revitalisasi juga harus memperhatikan ciri budaya lokal. Mengikuti prinsip pengembangan pada umumnya, revitalisasi harus memberi manfaat untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Sedangkan adaptasi merupakan upaya pengembangan terhadap bangunan, struktur, situs, dan kawasan cagar budaya untuk disesuaikan dengan kebutuhan masa kini dengan melakukan perubahan terbatas yang tidak akan mengakibatkan kemerosotan nilai pentingnya atau kerusakan pada bagian yang mempunyai nilai penting. Adaptasi dilakukan dengan mempertahankan nilai-nilai yang melekat pada cagar budaya, menambah fasilitas sesuai kebutuhan, mengubah susunan ruang secara terbatas dan/atau mempertahankan gaya arsitektur, konstruksi asli, dan keharmonisan estetika lingkungan di sekitarnya.

## 3. Pemanfaatan.

Pemanfaatan merupakan *pendayagunaan cagar budaya yang dilakukan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan tetap memperhatikan kelestariannya.* Pemanfaatan cagar budaya dapat dilakukan untuk kepentingan agama, sosial, pendidikan, ilmu pengetahuan, teknologi, kebudayaan, dan pariwisata. Untuk kepentingan ini pemerintah dan

pemerintah daerah memfasilitasi pemanfaatan dalam bentuk pemberian izin pemanfaatan, dukungan Tenaga Ahli Pelestarian, dukungan dana, dan/atau pelatihan. Di samping itu diberikan juga fasilitas melalui promosi cagar budaya untuk memperkuat identitas budaya dan meningkatkan kualitas hidup dan pendapatan masyarakat. Pemanfaatan yang dapat menyebabkan terjadinya kerusakan wajib didahului dengan kajian, penelitian, dan/atau analisis mengenai dampak lingkungan. Terhadap cagar budaya yang ketika ditemukan sudah tidak berfungsi dimungkinkan untuk dimanfaatkan untuk kepentingan tertentu. Ketentuan mengenai pemanfaatan sebenarnya cukup ketat termasuk kewajiban untuk meminta izin pemanfaatan, memperhatikan fungsi ruang, dan perlindungannya dan kewajiban untuk mengembalikan kondisi semula sebelum dimanfaatkan apabila cagar budaya tersebut tidak lagi dimanfaatkan. Ketentuan lainnya terutama berkaitan dengan penggandaan benda-benda atau koleksi benda cagar budaya yang disimpan di museum.

## 4. Pengelolaan.

Berbeda dengan pelestarian yang dapat dipilah-pilah ke dalam tiga aspeknya, yaitu perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan. Pengelolaan merupakan upaya terpadu untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan cagar budaya melalui kebijakan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Dengan demikian pengelolaan pada dasarnya merupakan aspek manajemen dari pelestarian. Tujuan yang menjiwai pengelolaan adalah memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat. Mengenai pengelolaan cagar budaya, pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki tugas-tugas antara lain mencakup (a) melakukan pelestarian yang mencakup perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan; (b) mewujudkan, mengembangkan, dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang hak dan tanggungjawab dalam pengelolaan cagar budaya; (c) mengembangkan dan menerapkan kebijakan yang dapat menjamin agar cagar budaya dapat dilindungi dan dimanfaatkan; (d) menyediakan informasi dan promosi cagar budaya kepada masyarakat; (e) melakukan penanggulangan bencana dan memberikan dukungan terhadap daerah yang mengalami bencana, (f) melakukan pengawasan, pemantauan, dan evaluasi terhadap kegiatan pelestarian, dan (g) mengalokasikan dana bagi kepentingan pelestarian cagar budaya. Di samping itu, pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki kewajiban-kewajiban, di antaranya meliputi: (a) menetapkan etika pelestarian cagar budaya, (b) melakukan koordinasi pelestarian secara lintas sektor, (c) menghimpun data cagar budaya dan menetapkan

peringkatnya serta menetapkan dan mencabut status cagar budaya, (d) membuat peraturan pelestarian, (e) melakukan penyidikan kasus pelanggaran hukum, (f) mengelola kawasan cagar budaya, (g) mendirikan dan membubarkan UPT, dan (h) menghentikan proses pemanfaatan ruang atau proses pembangunan yang dapat menyebabkan cagar budaya mengalami kerusakan, hilang atau musnah, baik seluruh maupun bagian-bagiannya. Selain itu, pemerintah (pusat) berwenang untuk (a) menyusun dan menetapkan Rencana Induk Pelestarian Cagar Budaya, (b) melakukan pelestarian cagar budaya di wilayah perbatasan dengan negara tetangga, (c) menetapkan cagar budaya sebagai cagar budaya nasional, (d) mengusulkan cagar budaya nasional sebagai warisan budaya dunia, dan (e) menetapkan norma, standar, dan kriteria pelestarian cagar budaya.

Berdasarkan rincian tugas dan wewenang di atas tampak bahwa pemerintah memiliki kewenangan yang besar dalam pengelolaan cagar budaya. Meskipun demikian dalam pelaksanaannya tugas pengelolaan tidak harus ditangani langsung oleh pemerintah sendiri. Khusus untuk kawasan cagar budaya, pengelolaan dilakukan oleh badan pengelola yang dibentuk oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat hukum adat. Badan Pengelola ini dapat terdiri dari unsur pemerintah pusat dan/atau pemerintah Daerah, dunia usaha, dan masyarakat.

### III. KARAKTERISTIK KAWASAN CAGAR BUDAYA

Untuk memahami permasalahan pelestarian kawasan cagar budaya, di bawah ini diberikan contoh-contoh kasus tentang bagaimana sejumlah kawasan cagar budaya dikelola dan bagaimana para pengelola mengoperasikan prinsip-prinsip pelestarian kawasan di wilayahnya masing-masing. Sebelum upaya perbandingan disajikan perlu diberikan gambaran umum mengenai karakteristik masing-masing kawasan cagar budaya tersebut. Kawasan cagar budaya yang dijadikan contoh kasus dipilih empat lokasi, yaitu Sangiran, Borobudur, Banten Lama, dan Kota Tua Jakarta. Masing-masing kawasan ini mewakili lansekap budaya yang berbeda-beda. Unsur-unsur yang menentukan sifat kawasan mencakup bentuk lahan, lansekap, komposisi, kondisi cagar budaya, dan kondisi sosial menyangkut sikap masyarakat lokal terhadap kawasan, arti penting kawasan dan masalah utama yang dihadapi.

#### 1. Sangiran.

Kawasan cagar budaya Sangiran merupakan lansekap alam yang di dalamnya tersimpan sisa-sisa kehidupan masa awal prasejarah Indonesia, baik

berupa fosil manusia, binatang maupun tumbuhan serta artefak-artefak yang diciptakan oleh manusia yang pernah hidup di kawasan ini. Cagar budaya yang menjadi sajian utama kawasan ini tidak terdapat di lapangan, tetapi di dalam museum. Meskipun demikian bagi pengunjung yang memiliki minat khusus, lansekap kawasan akan memberikan pemandangan yang khas berupa formasi geologi yang menjadi lingkungan hidup manusia prasejarah. Arti penting kawasan ini terutama dirasakan dari sudut pandang ilmu pengetahuan, khususnya tentang evolusi manusia. Masyarakat lokal semakin menyadari pentingnya temuan fosil di lapangan bagi pengembangan kawasan, meskipun demikian upaya-upaya untuk mendapatkan fosil dan menjualnya secara ilegal masih belum dapat dihentikan sepenuhnya. Hal ini dapat dipahami karena sebagian besar penduduknya adalah petani dengan kondisi ekonomi lemah. Masalah ini merupakan agenda penting dari pengelola karena harus menjalankan fungsi perlindungan terhadap cagar budaya serta mengembangkan dan memanfaatkannya secara maksimal sebagai sumber ilmu pengetahuan. Namun demikian, pengelola juga dituntut juga untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kawasan yang perlu perlindungan khusus, terlebih lagi sesudah menjadi warisan budaya dunia (cf. Ditjen Sejarah dan Purbakala, 2006; Sulistyanto 2008).

#### 2. Borobudur.

Kawasan Borobudur merupakan lansekap yang menampilkan sebuah struktur monumental di tengah berupa candi agama Buddha yang mewakili pencapaian tinggi dari periode Hindu Buddha di Indonesia. Meskipun di kawasan ini terdapat banyak situs lain, bahkan menumen lain yang relatif utuh, misalnya candi Mendut dan candi Pawon, namun kemegahan candi Borobudur itu sendiri masih menjadi daya tarik utama. Masyarakat lokal dan pendatang yang melihat peluang ekonomi di kawasan ini lebih banyak memanfaatkan peluang kerja sebagai penjual souvenir, makanan, jasa foto, dan lain-lain. Masalah utama yang dihadapi adalah sulitnya mendistribusikan pengunjung ke wilayah pedesaan di sekitar monumen untuk mengurangi beban pengunjung yang memadati Borobudur. Sebagai warisan budaya dunia Candi Borobudur mampu menyedot banyak pengunjung sehingga menyebabkan tempat ini menjadi arena kontestasi berbagai kelompok kepentingan untuk mendapatkan ruang penghidupan. Organisasi-organisasi masyarakat tumbuh subur di lokasi ini berhadapan dengan pengelola yang mendominasi kepentingan ekonomi di tempat ini, termasuk kekuatan-kekuatan pemerintah lokal yang memiliki hak terhadap perolehan pemasukan dari hasil pemanfaatan sumberdaya yang ada di kawasan

ini (Rahardjo 2008).

**3. Banten Lama.**

Kawasan Banten Lama merupakan lansekap budayayangmenampilkansisa-sisamonumendaripusat pemerintahan Kesultanan Banten. Sisa-sisa bangunan dan struktur-struktur serta situs-situs penting tersebar di wilayah seluas 800 hektar, baik berupa peninggalan yang bercorak Islam maupun kolonial. Beberapa artefak yang menggambarkan karakteristik kehidupan kota Banten Lama dapat disaksikan pada museum situs. Meskipun demikian daya tarik utamanya bukanlah pesona peninggalan fisik yang bersifat monumental, tetapi justru tradisi ziarah. Ziarah biasanya dilakukan pada beberapa lokasi makam-makam para tokoh, akan tetapi lokasi yang paling penting terpusat di lingkungan Masjid Agung Banten dimanan pada lokasi tersebut terdapat kompleks besar makam para Sultan. Kawasan cagar budaya Banten Lama berada di tengah pemukiman penduduk pedesaan yang umumnya petani, sehingga permasalahan utama yang masih muncul hingga sekarang adalah konflik kepemilikan tanah dan hak-hak untuk memanfaatkan lahan untuk berbagai kepentingan, termasuk mendirikan bangunan di tengah-tengah situs.

**4. Kota Tua Jakarta.**

Kawasan Kota Tua Jakarta merupakan lansekap budaya yang menampilkan pola pemukiman

pusat pemerintahan kolonial di tengah wilayah kota modern yang terus bertumbuh di sekelilingnya. Komponen utama dari kawasan ini adalah cagar budaya berupa bangunan-bangunan kolonial yang jumlahnya mencapai 283 buah, namun magnet yang menarik pengunjung terutama adalah keberadaan enam museum dan sebuah ruang publik yang dulunya merupakan halaman Balai Kota pada masa VOC hingga masa Hindia Belanda (kini Museum Sejarah atau Museum Fatahillah). Satu lokasi lagi yang menarik adalah pelabuhan Sunda Kelapa yang fungsinya sebagai pelabuhan masih digunakan hingga sekarang. Dari segi pengelolaan kawasan yang luasnya mencapai 846 hektar ini, masalah yang dihadapi terutama adalah aspek pemanfaatan ruang publik yang terkait dengan penataan pedagang kaki lima. Adapun dari aspek perlindungan adalah kontrol yang lemah terhadap cagar budaya oleh pemerintah DKI Jakarta. Hal ini disebabkan karena kepemilikan atau penguasaan terhadap aset cagar budaya oleh pemerintah sangat terbatas, yaitu hanya lima bangunan dari seluruh bangunan yang ada. Ketersediaan fasilitas umum juga menjadi kendala, terutama kurang berfungsinya pedestrian dan ketersediaan lahan parkir.

Gambaran umum mengenai karakteristik masing-masing kawasan cagar budaya yang dibahas dalam tulisan ini tampak dalam tabel berikut:

**BEBERAPA CONTOH KAWASAN CAGAR BUDAYA DENGAN KARAKTERISTIKNYA MASING-MASING**

UNSUR-UNSUR PEMBENTUK KARAKTER KAWASAN	KAWASAN CAGAR BUDAYA			
	SANGIRAN	BOROBUDUR	BANTEN LAMA	KOTA TUA JAKARTA
BENTUK LAHAN	Lansekap formasi geologi di tengah desa pertanian yang sedang tumbuh	Lansekap desa pertanian dengan sebuah bangunan monumental di tengah yang mendominasi pemandangan.	Lansekap pemukiman kota kuno yang sudah mati di tengah pemukiman pedesaan yang sedang tumbuh	Lansekap pemukiman kota kolonial di tengah pemukiman kota modern yang sedang tumbuh.

<p>KONDISI DAN LUAS KAWASAN</p>	<p>Merupakan lahan pertanian yang kurang subur. Zona inti dengan lahan paling luas memiliki potensi kandungan temuan cagar budaya paling besar.</p> <p>Dibagi ke dalam tiga zona, yaitu inti (57,4032 Km<sup>2</sup>); penyangga/ zona II (3003,68 ha); dan pengembangan/ zona III (1,8064 Km<sup>2</sup>).</p>	<p>Sebagian besar merupakan lahan pertanian subur dengan hunian yang tidak terlalu padat. Semula dibagi ke dalam lima zona, tetapi dalam penerapannya hanya dibagi ke dalam tiga zona, yaitu inti/zona I (44,8 ha); penyangga/ zona II (42,3 ha), dan zona pengembangan/ zona III (932 ha). Pembagian zona ini berbeda dengan rencana zonasi tahun 1979, yaitu zona I (25,382 ha); zona II (60,02 ha) dan zona III (10,1 km<sup>2</sup>); zona IV (26 km<sup>2</sup>); dan zona V (78,5 km<sup>2</sup>).</p>	<p>Merupakan kawasan pesisir yang tidak subur dengan kualitas air yang buruk.</p> <p>Dibagi dalam tiga zona (inti, penyangga, dan pengembangan). Tidak ada rincian luas masing-masing zona. Luas keseluruhan kawasan 800 hektar.</p>	<p>Merupakan kawasan pesisir yang sebagian besar lahannya berupa pemukiman padat yang dipengaruhi oleh kondisi pasang surut di beberapa lokasi sehingga sering terjadi banjir. Luas kawasan sekitar 846 ha dibagi dalam lima zona, tetapi dalam arti distrik-distrik, bukan dalam pengertian pengaturan ruang untuk tujuan perlindungan.</p>
<p>KARAKTERISTIK CAGAR BUDAYA</p>	<p>Berupa fosil-fosil manusia, binatang, sisa-sisa tumbuhan, dan artefak-artefak dari masa prasejarah awal dari periode sekitar 2 juta tahun yang lalu dengan periode puncak yang berlangsung antara 900.000 s/d 300.000 tahun yang lalu.</p>	<p>Berupa menumen dalam bentuk bangunan candi, situs-situs dan beberapa artefak berupa arca, anatomi candi bercorak agama Buddha dan sebagian Hindu yang ditempatkan secara tersendiri. Berasal dari periode abad ke-8 s/d 9 Masehi.</p>	<p>Berupa bangunan-bangunan (keraton, masjid, tiamah, rumah, benteng), struktur-struktur dan situs-situs (taman tasik ardi, pangindelan, jem-batan, pelabuhan, dan makam-ma-kam), dan juga berbagai jenis artefak dan eko-fak di museum yang menggambarkan kehidupan kota dari abad ke-16 s/d abad ke-19 Masehi.</p>	<p>Terutama berupa bangunan-bangunan kolonial, struktur-struktur dan situs (pelabuhan, jembatan, jalan kereta api, makam-makam, jalan kereta api), dan artefak-artefak (sebagian tersimpan di museum-museum).</p>

<p><b>PENGUASAAN ASET</b></p>	<p>Cagar budaya sepenuhnya dikuasai pemerintah, tetapi sebagian besar lahan dimiliki masyarakat.</p>	<p>Cagar budaya sepenuhnya dikuasai pemerintah terutama yang berada di zona inti dan zona penyangga. Di luar zona itu sebagian besar milik masyarakat.</p>	<p>Sebagian besar cagar budaya dikuasai oleh pemerintah, demikian juga lahan-lahan yang berada di sekeliling cagar budaya. Namun sebagian yang lainnya dikuasai oleh masyarakat lokal, termasuk Masjid Agung Banten dan sejumlah makam yang menjadi objek ziarah.</p>	<p>Sebagian besar cagar budaya, dimiliki atau dikuasai oleh masyarakat demikian juga status kepemilikan dan penguasaan lahan. Pemerintah Daerah sebagai pengelola hanya menguasai sebagian kecil bangunan dan lahan.</p>
<p><b>KONDISI MASYARAKAT</b></p>	<p>Sebagian besar petani atau buruh tani. Di antaranya dengan terlibat di sektor pengembangan kerajinan souvenir dan sektor jasa wisata lain.</p>	<p>Sebagian besar petani atau buruh tani. Di antaranya terlibat di sektor jasa wisata, khususnya kerajinan souvenir, petugas keamanan, jasa makanan dll.</p>	<p>Sebagian besar petani atau buruh tani. Di antaranya terlibat di sektor jasa makanan dan souvenir..</p>	<p>Masyarakat kota yang bersifat heterogen yang bergerak di bidang jasa. Sebagian bekerja sebagai pedagang informal yang menawarkan kerajinan souvenir, makanan murah dan jasa parkir dan keamanan.</p>

**IV. PERMASALAHAN UTAMA PELESTARIAN KAWASAN**

Setiap kawasan cagar budaya memiliki corak tersendiri yang juga memiliki permasalahan khas karena keunikannya tersebut. Permasalahan kawasan cagar budaya tidak hanya dipengaruhi oleh corak kawasannya, tetapi juga pengelolanya, khususnya komitmen pemerintah lokal yang memiliki tanggung jawab terhadap pelestarian dan kemampuan sumberdaya yang dimilikinya. Di bawah ini dikemukakan empat permasalahan utama dengan memberi fokus pada kasus-kasus kawasan cagar budaya yang dipilih untuk kajian ini. Keempat permasalahan tersebut berkaitan dengan status kawasan, perencanaan pengelolaan,

penetapan zonasi dan konflik pemanfaatan.

**1. Penetapan Status Kawasan Cagar Budaya yang belum jelas.**

Kutipan rumusan UU Cagar Budaya tahun 2010 di depan sudah jelas menyebutkan bahwa kawasan tersusun dari kumpulan lebih dari satu situs. Menurut prosedurnya, penetapan status suatu kawasan sebagai cagar budaya baru dapat dilakukan bila benda-benda, bangunan-bangunan, struktur-struktur, dan situs-situs yang ada di dalamnya telah ditetapkan lebih dahulu sebagai cagar budaya. Permasalahannya adalah bahwa sejumlah wilayah purbakala yang kini disebut dengan istilah kawasan cagar budaya, sebelumnya disebut

dengan istilah situs. Kawasan Sangiran, misalnya sebelumnya dikenal dengan sebutan situs Sangiran, bahkan UNESCO menetapkan sangiran sebagai warisan budaya dunia dengan sebutan “*The Sangiran Early Man Site*”. Demikian juga sebutan kawasan Cagar Budaya Banten Lama dalam dokumen-dokumen resmi pada masa lalu dikenal dengan sebutan situs Banten Lama. Kasus serupa bisa diperpanjang dengan menambah daftar lain. Kawasan cagar budaya Trowulan dan Batujaya dahulu masing-masing juga dikenal dengan sebutan situs Trowulan dan situs Batujaya. Permasalahan yang dihadapi sekarang adalah bagaimana status sejumlah kawasan cagar budaya yang sebelumnya ditetapkan sebagai situs? Penegasan ini penting mengingat konsep situs dan konsep kawasan yang diatur dalam UU cagar Budaya tahun 2010 memiliki arti berbeda, yang disebut pertama menjadi bagian dari yang kedua.

Permasalahan kedua adalah semakin seringnya muncul situasi ketika sejumlah kawasan kepurbakalaan terancam rusak atau hancur oleh tindakan manusia, namun sulit dicegah karena kawasan tersebut belum ditetapkan sebagai cagar budaya. Persoalan utamanya adalah pada tataran mekanisme penetapannya. Terdapat penafsiran yang memang masuk akal bahwa penetapan kawasan harus didahului dengan penetapan situs-situs yang ada di dalamnya, sedangkan penetapan situs itu sendiri harus didahului oleh penetapan bangunan atau struktur yang mungkin ada di dalamnya. Selanjutnya jika di dalam bangunan terdapat benda-benda purbakala yang penting maka benda-benda itu juga harus ditetapkan statusnya sebagai cagar budaya. Rangkaian prosedur penetapan status cagar budaya yang panjang itu tentu akan membutuhkan waktu lama. Tertunda-tundanya penetapan status tersebut berarti memberi peluang semakin besar pada aktivitas destruktif di kawasan kepurbakalaan yang tidak dapat dicegah.

Dalam kenyataan, proses penetapan kawasan cagar budaya dengan mengikuti aturan UU yang baru belum pernah dilakukan sama sekali di Indonesia. Pertanyaannya, apakah penetapan status kawasan cagar budaya harus mengikuti prosedur lengkap sebagaimana digambarkan di atas. Jika memang harus demikian maka agenda pekerjaan pemerintah akan sangat banyak memakan waktu, tenaga, dan biaya.

## **2. Perencanaan Pengelolaan Kawasan yang tidak Tuntas**

Pada umumnya, kawasan cagar budaya yang memiliki potensi tinggi untuk dimanfaatkan mendapatkan perhatian khusus. Hal ini tercermin dari upaya-upaya pengelolaan kawasan yang disiapkan secara serius dengan membuat dokumen-

dokumen perencanaan yang dikenal sebagai naskah rencana induk atau *masterplan*. Namun sayangnya *masterplan-masterplan* itu tidak dapat dilaksanakan sesuai rencana, bahkan ada pula yang tidak dapat dituntaskan. Menurut prosedur, *masterplan* hanya dapat dibuat ketika status kawasan yang bersangkutan sudah ditetapkan sebagai cagar budaya. Kawasan Sangiran misalnya telah ditetapkan sebagai (benda) cagar budaya pada tahun 1977 melalui SK Mendikbud, kemudian ditetapkan sebagai situs warisan dunia oleh UNESCO pada 7 Desember 1996. Namun *masterplan* untuk pengelolaan kawasannya baru disusun pada tahun 2006. *Masterplan* tersebut dirancang untuk rencana lima tahun sampai dengan 2011 (Ditjen Sejarah dan Purbakala 2006). Namun demikian, hingga tahun ini (Oktober 2013) pelaksanaan program-program yang direncanakan belum dapat dituntaskan.

Adapun *masterplan* candi Borobudur bahkan sudah dibuat pada 1979 dengan melibatkan lembaga konsultan internasional JICA dari Jepang. Atas dasar dokumen inilah Borobudur ditetapkan sebagai warisan dunia pada 13 Desember 1991. Namun dalam pelaksanaannya bukan *masterplan* yang dijadikan acuan, melainkan Keppres Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya. Beberapa aspek penting yang termuat dalam Keppres tersebut tidak sesuai dengan isi dari dokumen JICA tahun 1979. Hasil monitoring dan evaluasi oleh UNESCO pada tahun 2003 dan 2006 terhadap pengelolaan Borobudur merekomendasikan perlunya perbaikan-perbaikan termasuk *masterplan* pelestariannya. Upaya untuk melakukan perubahan-perubahan terus dilakukan dengan melibatkan berbagai pihak menyusul rekomendasi tersebut, di antaranya memperbaiki Keppres No. 1 Tahun 1992, evaluasi *masterplan* JICA 1979, revisi RTRW Kabupaten Magelang 2005 dan lain-lain (cf. Draft Awal kajian pengelolaan Kawasan Cagar Budaya Candi Borobudur sebagai Magnit Kepariwisata Dunia, 2008). Namun seluruh upaya tersebut ternyata belum bisa dilaksanakan hingga kini. Sementara itu, Kawasan Cagar Budaya Banten Lama telah dirancang untuk dikelola secara terintegrasi sejak 1989. Rencana ini ditindak lanjuti dengan keluarnya Perda Kabupaten Serang tahun 1990 tentang Kawasan Peninggalan Sejarah dan Kepurbakalaan Banten Lama sebagai Taman Wisata Budaya. Perda ini kemudian dijadikan rujukan untuk membuat RUTR kawasan Banten Lama pada tahun 1994 yang kemudian disusul *masterplan* beserta gambar perencanaan serta maket bangunannya sekaligus (Badan Perencanaan Pemda Kab. Dati II Serang. 1994). Namun *masterplan* tersebut tidak diikuti dengan tindakan kongkrit hingga

tahun 2000. Dua tahun kemudian muncul lagi rencana untuk membentuk Badan Pengelola Pelestarian dan Pengembangan Banten Lama. Rencana inipun gugur karena struktur organisasinya tidak pernah ditandatangani oleh Gubernur Banten. Sesudah itu kawasan Banten dimanfaatkan dan dikelola oleh berbagai pihak, di antaranya oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya, Kenadziran Masjid Banten, pemerintah daerah provinsi Banten, pengusaha swasta dan masyarakat lokal. Masing-masing memiliki akses terhadap cagar budaya yang berbeda-beda.

Permasalahan yang tidak jauh berbeda juga terjadi dalam kasus pengelolaan Kawasan Kota Tua Jakarta. Rencana pengelolaan kawasan ini (khususnya di sekitar Daerah Taman Fatahillah, Jakarta Kota, dan Pasar Ikan), sudah disiapkan melalui SK Gubernur DKI Jakarta, Ali Sadikin, pada tahun 1970, 1972, 1973, dan 1975. Namun penyusunan Rencana Induk sebagai Rencana Strategis Revitalisasi Kawasan Terpadu baru disusun tahun 2005, yaitu pada masa kepemimpinan Gubernur Sutiyoso. Rencana induk ini dinyatakan sebagai "*dedicated program*" yaitu program unggulan yang harus terwujud dan harus diteruskan oleh gubernur-gubernur berikutnya. Namun perubahan-perubahan *masterplan* terus berlangsung hingga tahun 2008, dan sesudah itu tidak ada tindak lanjut yang berarti (Hamid, 2009: 6-8). Pada saat ini, pengelolaan Kawasan Kota Tua dijalankan oleh Unit Pengelola Kawasan Kota Tua, yaitu UPT di bawah Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Prov. DKI Jakarta. Landasan pengelolaan yang digunakan adalah Peraturan Gubernur DKI Jakarta tahun 2006 tentang Penguasaan Perencanaan dalam rangka Penataan Kota Tua, dan Peraturan Gubernur tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Penataan dan Pengembangan Kawasan Kota Tua Dinas Kebudayaan dan Permuseuman Provinsi DKI Jakarta. Masalah yang dihadapi masih sama, yaitu belum tertatanya dengan baik kawasan kota tua ini. Pengelolaan yang tidak terintegrasi menjadikan kawasan tersebut seolah-olah seperti "*no man's land*". Hingga tahun 2012, rencana pembuatan *masterplan* untuk percepatan penataan dan pengembangan kawasan masih belum tersedia (cf. Unit Pengelola Kawasan Kota Tua 2012).

### **3. Penetapan zonasi yang kurang melindungi keseluruhan aset kawasan.**

Zonasi merupakan kegiatan yang sangat penting dalam rangka perlindungan kawasan cagar budaya, namun dalam praktek tidak jarang menghadapi banyak kendala, bahkan sering masalah dibiarkan tidak dituntaskan. Kawasan candi Borobudur misalnya, hanya mengenal satu sistem zonasi yang hanya diterapkan untuk monumen utamanya, yaitu

candi Borobudur. Sementara monumen-monumen lain, misalnya candi Mendut, candi Pawon dan situs-situs kecil lainnya tidak dibuatkan zonasi tersendiri, melainkan di tempatkan seluruhnya ke sistem zonasi candi Borobudur dalam zona III atau zona pengembangan (cf. Mundardjito 2003:2). Di dalam zona pengembangan tingkat perlindungan relatif lebih rendah karena banyak kemungkinan melakukan modifikasi baik untuk kepentingan rekreasi, konservasi alam, kehidupan budaya maupun pariwisata. Permasalahan semacam ini lebih banyak lagi terjadi di kawasan-kawasan cagar budaya yang berada di tengah permukiman penduduk, baik di wilayah perdesaan seperti di Sangiran, dan Banten Lama maupun di perkotaan seperti di Kawasan Kota Tua Jakarta.

Penetapan zonasi dengan sistem tunggal seperti model Borobudur juga terjadi dalam kasus-kasus lain, yaitu Kawasan Banten Lama, dan kawasan warisan budaya dunia Prambanan. Sementara itu sistem zonasi yang diterapkan di Kawasan Kota Tua Jakarta bahkan berbeda sekali pengertiannya dengan konsep zonasi sebagaimana dirumuskan dalam UU Cagar Budaya. Kawasan Kota Tua dibagi ke dalam lima zona, namun zona-zona tersebut bukanlah konsep pembagian ruang untuk kepentingan perlindungan, melainkan merupakan sistem pengelompokan bangunan atau lingkungan pemukiman ke dalam klaster-klaster (cf. Hamid 2008).

Zonasi terhadap Kawasan Cagar Budaya Sangiran juga bersifat tunggal, tetapi mengandung permasalahan yang khas. Di kawasan ini tidak dijumpai peninggalan purbakala berupa struktur-struktur, bangunan-bangunan atau situs-situs yang menjadi bukti adanya objek purbakala yang bersifat tidak-bergerak (permanen). Dasar penetapan ruang kawasan adalah distribusi tempat-tempat temuan fosil atau artefak yang seluruhnya merupakan benda bergerak. Oleh karena itu, zonasi tidak dibuat untuk melindungi bangunan atau struktur maupun benda-benda cagar budaya sebagaimana berlaku dalam kasus Borobudur atau Banten Lama, melainkan untuk melindungi lokasi-lokasi potensial (bukan objek fisik) atas dasar indikasi yang ditunjukkan oleh objek-objek arkeologi yang pernah ditemukan di tempat tersebut. Kawasan Sangiran adalah kawasan cagar budaya yang mengkombinasikan dua hal, yaitu unsur budaya dalam bentuk fosil dan artefak dan unsur alam dalam bentuk formasi geologi. Zonasi yang kini diterapkan di Sangiran masih lebih banyak melindungi aspek-aspek yang berkaitan dengan bukti arkeologis, namun belum cukup memberikan perlindungan pada aspek geologinya. Permasalahan zonasi terhadap kawasan-kawasan yang mengandung warisan budaya dan warisan alam sekaligus akan dihadapi nanti misalnya

pada saat melakukan zonasi terhadap Kawasan Kehidupan di Gua-gua Maros-Pangkep di Sulawesi Selatan, dan di Kawasan Sangkulirang Mangkalihat di Kalimantan Timur.

Persoalan lain yang masih belum disentuh adalah penyusunan konsep zonasi terhadap kawasan yang sepenuhnya merupakan *“living monument”* dan kombinasi antara *“living monument”* dan *“dead monument”*. Persoalan yang memerlukan pembahasan khusus ini tidak dibahas pada tulisan ini.

#### **4. Konflik Pemanfaatan dan Pengelolaan**

Ada dua sumber konflik utama yang berkaitan dengan pemanfaatan kawasan cagar budaya, yaitu masalah lahan dan masalah cagar budayanya sendiri. Terdapat korelasi antara tingkat konflik dengan kondisi kepemilikan lahan. Di kawasan-kawasan cagar budaya yang status kepemilikan tanahnya lebih banyak dikuasai oleh masyarakat, maka tingkat potensi konfliknya relative tinggi. Hal ini berkaitan dengan lemahnya dukungan hukum bagi pengelola untuk melindungi temuan-temuan arkeologi yang ada di atas dan di dalam tanah milik masyarakat. Termasuk di dalamnya adalah sulitnya mengendalikan pemanfaatan lahan untuk keperluan pertanian, perumahan dan pembangunan sarana publik, baik yang dilakukan atas dasar hak kepemilikan pribadi, penyewaan lahan maupun penjualan lahan. Kasus seperti ini terjadi dimana-mana, tidak terkecuali di Borobudur, Banten Lama, dan Kota Tua Jakarta. Permasalahan konflik akan semakin kompleks bila kawasan cagar budaya yang dimanfaatkan merupakan wilayah pemukiman padat yang sedang berkembang seperti halnya di Trowulan, Banten Lama dan terlebih lagi di Kawasan Kota Tua Jakarta (Sulistiyanto 2008; Hamid, 2009; Rahardjo 2011).

Sumber konflik lain adalah status kepemilikan atau penguasaan cagar budayanya sendiri. Kawasan Cagar Budaya Sangiran dan Borobudur dari segi penguasaan cagar budayanya sendiri tidak banyak bermasalah karena hampir seluruhnya dikuasai oleh pemerintah. Tidak demikian halnya dengan kawasan-kawasan lain. Kawasan Cagar Budaya Banten Lama hanya sebagian cagar budayanya dikuasai dan dikelola oleh pemerintah, khususnya yang masuk kategori *“dead monument”*, sedangkan sebagian lainnya yang justru paling intensif dimanfaatkan berada di bawah pengelolaan masyarakat, terutama cagar budaya yang masuk kategori *“living monument”*, misalnya Masjid Agung dan makam-makam para Sultan Banten dan tokoh-tokoh lainnya. Hal yang sama berlaku juga untuk kasus Kawasan Kota Tua Jakarta, terutama karena sebagian besar asetnya justru dimiliki atau dikuasai oleh swasta.

## **V. STRATEGI PELESTARIAN**

Setidaknya ada 4 strategi yang diasumsikan akan dapat mengatasi permasalahan-permasalahan utama sebagaimana dikemukakan diatas. Keempat strategi tersebut adalah sebagai berikut:

### **1. Penetapan Status Kawasan Cagar Budaya Secara Efektif dan Efisien.**

Ada dua strategi untuk dua masalah yang berbeda dalam penetapan status kawasan cagar budaya. Strategi pertama dirancang untuk memecahkan masalah perubahan penamaan situs menjadi kawasan sebagaimana terjadi dalam kasus Sangiran, Banten Lama, dan mungkin kawasan-kawasan lainnya. Solusi yang paling efektif untuk memecahkan masalah ini adalah melalui penerbitan surat keputusan baru yang menggantikan surat keputusan sebelumnya. Isi pokoknya adalah menyebutkan bahwa penggunaan istilah situs yang disebut dalam SK yang lama digantikan dengan istilah kawasan dalam SK yang baru. Argumen penetapannya adalah bahwa pengertian *“situs”* yang ditetapkan dalam SK yang lama memiliki pengertian baru sesuai ketentuan UU Cagar Budaya Tahun 2010. Alasan lainnya adalah bahwa dari segi substansi yang ditetapkan mengacu kepada ruang geografis yang sama. Jika strategi ini dapat diterima, maka semua kawasan cagar budaya yang sebelumnya ditetapkan dengan sebutan situs tidak lagi memerlukan penetapan baru melalui prosedur berjenjang yang akan membutuhkan waktu yang jauh lebih lama. Strategi seperti ini sangat efektif dan efisien karena sifatnya administratif semata-mata.

Adapun strategi kedua dirancang untuk mengatasi ancaman kerusakan terhadap kawasan kepurbakalaan yang belum pernah ditetapkan statusnya sebagai kawasan cagar budaya. Solusi yang dapat diusulkan adalah melalui prosedur pengusulan dan penetapan *“secara paket”*, artinya penetapan kawasan cagar budaya tidak perlu menunggu penetapan satu persatu terhadap kategori-kategori cagar budaya yang ada di dalam kawasan tersebut, akan tetapi dilakukan secara bersama-sama. Mekanisme seperti ini tidak diatur dalam perundang-undangan, tetapi juga tidak ada pasal-pasal yang melarangnya. Prosedur seperti ini dapat dilakukan terhadap kawasan yang seluruh cagar budayanya belum ditetapkan atau baru sebagian saja penetapannya dari cagar budayanya belum ditetapkan. Bila strategi ini dapat diterima maka kekhawatiran terhadap potensi kerusakan kawasan kepurbakalaan yang belum dilindungi secara hukum, akan sangat berkurang.

## **2. Penetapan Sistem Zonasi yang Melindungi semua Komponen Cagar Budaya.**

Sistem zonasi yang diterapkan di Indonesia sekarang masih banyak menimbulkan permasalahan karena belum efektif sebagai instrumen untuk melindungi situs dan kawasan. Penetapan zonasi seharusnya dimulai dari situs, sehingga di dalam setiap kawasan akan terdapat lebih dari satu sistem zonasi karena setiap situs memiliki sistem zonasinya sendiri-sendiri. Contoh semacam ini sudah dirintis dalam *Masterplan* Kawasan Trowulan yang dibuat pada tahun 1986 (Mundardjito dkk, 1986). Sistem zonasi seperti ini dapat dilakukan dalam dua cara, yaitu zonasi terhadap satu situs yang memuat satu bangunan atau satu struktur yang dianggap penting. Cara kedua adalah dengan membuat pengelompokan bangunan atau struktur ke dalam klaster-klaster kemudian memberinya zonasi terhadap setiap klaster tersebut. Cara pertama dapat dicontohkan dalam kasus penetapan sistem *sel* sebagaimana diterapkan pada sejumlah bangunan dan struktur di kawasan cagar budaya Trowulan. Sedangkan cara kedua dicontohkan dalam kasus kawasan Kota Tua Jakarta. Dalam kasus yang terakhir ini penggunaan istilah zonasi sebenarnya merupakan bentuk pengelompokan atau klasterisasi cagar budaya yang pengertiannya berbeda dengan konsep zonasi dalam UU Cagar Budaya. Dalam UU Cagar Budaya konsep zonasi bukan suatu tindakan untuk mengelompokkan cagar budaya menurut karakternya, tetapi merupakan sarana untuk tujuan perlindungan cagar budaya melalui pengaturan fungsi ruang.

## **3. Perencanaan Pelestarian secara Terintegrasi dan Berkesinambungan.**

*Masterplan* pelestarian merupakan peta jalan (roadmap) yang menjadi panduan dalam rangka melakukan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan. Pengelolaan kawasan cagar budaya di Indonesia ini biasanya merupakan bagian dari urusan UPT (Unit Pelaksana Teknis) Pelestarian yang ada di daerah-daerah. Kawasan ini dapat dikelola oleh satu UPT yang khusus menangani satu kawasan, misalnya Kawasan Cagar Budaya Sangiran, Kawasan Cagar Budaya Borobudur atau Kawasan Cagar Budaya Kota Tua Jakarta. Namun dapat juga merupakan salah satu bagian dari beberapa kawasan cagar budaya yang dikelola oleh satu UPT, misalnya Kawasan Trowulan yang dikelola oleh BPCB wilayah Jawa Timur dan Banten Lama yang dikelola oleh BPCB wilayah Banten, Jawa Barat, DKI Jakarta dan Lampung. Dengan demikian, *masterplan* kawasan cagar budaya tersebut harus dibawah payung *masterplan* UPT yang memayunginya. Selanjutnya harus juga diingat bahwa UPT-UPT merupakan bagian dari pelaksana teknis dari Direktorat

Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman dan dipayungi lagi oleh Direktorat Jenderal Kebudayaan yang selanjutnya bernaung di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Penyusunan visi, misi perlu menyesuaikan dengan lembaga yang berada di atasnya, demikian juga program-programnya. Semakin konsisten perencanaannya semakin besar kemungkinan program-program dapat terus berlanjut. Meskipun demikian *masterplan* tidak cukup hanya memperhatikan visi dan misi dari instansi induknya sendiri, tetapi juga harus memperhatikan *masterplan* yang disusun oleh lembaga lain yang mempunyai kepentingan terhadap kawasan cagar budaya yang dikelolanya. Baik yang bersifat nasional maupun provinsi maupun kabupaten. Sektor-sektor lain yang perlu diperhitungkan adalah organisasi-organisasi ataupun komunitas-komunitas yang memiliki kepentingan terhadap kawasan cagar budaya yang dikelola. Oleh karena itu dalam penyusunan *masterplan* sebaiknya wakil-wakil lembaga dan organisasi-organisasi masyarakat perlu dilibatkan. Keberhasilan upaya pelestarian kawasan cagar budaya akan sangat dipengaruhi oleh pengelolanya dalam membina hubungan sinergis di antara stekholder. Satu hal lagi yang perlu ditekankan adalah bahwa seluruh upaya pengelolaan harus ditujukan pada sasaran yang dirumuskan dalam visi dan misi. Dalam kaitannya dengan pelestarian kawasan adalah untuk melestarikan kawasan cagar budaya dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, utamanya yang berada di sekitar kawasan cagar budaya.

## **4. Penetapan Bentuk Pengelolaan yang sesuai Karakteristik Kawasan**

Bentuk organisasi pengelolaan bisa berpotensi menimbulkan konflik atau sebaliknya mengatasi konflik pemanfaatan. Hal ini dapat disebabkan karena faktor sejarah maupun karena faktor pilihan. Kawasan cagar budaya yang ketika ditemukan sepenuhnya terdiri dari "dead monument" cenderung lebih mudah dikelola daripada kawasan cagar budaya yang terdiri dari campuran antara "dead monument" dan "living monument". Hal ini antara lain disebabkan karena kawasan cagar budaya jenis pertama lazimnya dikelola oleh satu lembaga, yaitu oleh instansi pemerintah. Contoh pengelolaan jenis ini misalnya berlaku pada Kawasan cagar budaya Sangiran dan Candi Borobudur. Sedangkan jenis kedua dikelola secara gabungan, baik oleh pemerintah untuk cagar budaya berupa monumen mati dan oleh masyarakat lokal untuk cagar untuk cagar budaya hidup. Contoh kategori ini adalah kawasan cagar budaya Banten Lama, Trowulan, dan Kawasan Kota Tua Jakarta. Potensi konflik itu disebabkan karena masing-masing pihak memiliki paradigma sendiri

tentang bagaimana objek-objek yang dikelola, misalnya dalam hal pengetahuan dan cara-caranya melindungi, mengembangkan dan memanfaatkan. Kini sumber-sumber konflik tidak hanya dipengaruhi oleh faktor sejarah dari cagar budaya itu sendiri tetapi juga oleh dinamika sosial dan politik. Kini masyarakat semakin menyadari hak-haknya dan pemerintah nasional juga telah mengubah kebijakan di bidang kebudayaan, termasuk dalam mengelola cagar budaya. UU tentang pemerintahan daerah tahun 2004 telah memberikan hak semakin besar kepada pemerintah daerah untuk mengurus kebudayaan, UU ini juga direspon oleh munculnya UU tentang Cagar Budaya yang baru. Bahkan ditegaskan bahwa dalam pengelolaannya peran masyarakat dan dunia usaha diberi peluang untuk ikut berpartisipasi. Oleh karena itu pengelolaan cagar budaya sekarang harus mempertimbangkan tiga *stakeholder* utamanya, yaitu pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat lokal. Pengelolaan dengan cara demikian disebut dengan istilah "*co-management*". Meskipun demikian peran setiap pihak bisa berbeda-beda tergantung karakteristik kawasan cagar budayanya. Untuk kawasan cagar budaya Sangiran dominasi dilakukan oleh pemerintah mungkin menjadi perhatian utama dengan pertimbangan bahwa misi utamanya adalah untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan daya tarik objeknya tidak terlalu tinggi bagi publik dengan demikian misi ideologik menjadi tujuan yang dominan. Sedangkan pada Candi Borobudur perlu keterlibatan yang seimbang antara pihak pemerintah dan swasta karena di samping memiliki potensi untuk tujuan pendidikan juga memiliki daya tarik bagi publik sebagai sarana rekreasi. Banten Lama mungkin lebih cocok jika ada keseimbangan pada dua unsur utamanya, yaitu pemerintah dan masyarakat lokal. Hal ini disebabkan karena di dalam kawasannya terdapat cagar budaya yang dikelola baik oleh pemerintah maupun masyarakat lokal. Adapun pengelolaan kawasan Kota Tua Jakarta mungkin lebih cocok bila didominasi oleh pihak swasta, di samping keterlibatan masyarakat lokal sampai tingkat yang ditentukan. Hal ini disebabkan karena pemilikan atau penguasaan aset cagar budayanya hampir seluruhnya dikuasai oleh swasta atau masyarakat. Bagaimana pembagian peran dari ketiga unsur pengelola itu dapat diupayakan melalui mekanisme keputusan bersama mengenai bentuk dan struktur organisasinya.

##### **5. Penetapan Fungsi Unggulan dan Pengembangan Kerjasama Antar Kawasan**

Di bagian depan telah disebutkan bahwa setiap kawasan cagar budaya memiliki karakteristik sendiri-sendiri. Karakteristik tersebut bisa menjadi kekuatan atau kelemahan masing-masing. Karakteristik tersebut

dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, di antaranya yang paling utama adalah sifat cagar budaya dan lingkungan alam di sekelilingnya. Karakteristik utama yang menjadi objek kawasan cagar budaya Sangiran adalah fosil-fosil manusia dan fauna yang memiliki nilai penting terutama dari sudut ilmu pengetahuan. Unggulan lainnya adalah formasi geologi yang menjadi lokasi tempat cagar budaya itu ditemukan. Oleh karena itu, jika kawasan ini hendak dikembangkan menjadi destinasi pariwisata maka targetnya bukanlah pariwisata massal, melainkan minat khusus. Berbeda dengan itu, kawasan candi Borobudur di samping memiliki nilai penting dari segi pendidikan dan agama, juga memiliki potensi untuk menarik minat pengunjung karena memiliki nilai keindahan dan rekreasi yang tinggi, baik cagar budayanya maupun lansekapnya. Oleh karena itu dapat dirancang dengan target pengunjung yang bersifat massal. Namun demikian, keunggulan ini bisa menjadi ancaman jika manajemen pengunjung tidak dirancang secara matang, misalnya harus didistribusikan ke wilayah-wilayah disekitarnya sebagaimana sedang dijalankan sekarang ini. Lain lagi dengan kawasan cagar budaya Banten Lama. Keunggulan kawasan ini sesungguhnya bukan pada objek fisik dari cagar budaya yang ada di kawasan ini, melainkan pada tradisi yang hidup, khususnya tradisi ziarah di makam-makam Sultan dan tokoh-tokoh sejarah Banten. Meskipun nilai penting dari sudut pendidikan dapat dijumpai di kawasan ini, tetapi nilai agama jauh melampauinya. Karena magnet utamanya adalah pada tradisi maka aktifitas perayaan atau festival-festival keagamaan menjadi unggulan utama. Adapun kawasan Kota Tua Jakarta memiliki keunggulan pada pemandangan lansekap kota kolonial yang dikitari oleh museum-museum terpenting yang dimiliki pemerintah DKI. Mengingat kekhasan ini, nilai penting cagar budayanya adalah pendidikan. Di kawasan ini terdapat ruang publik yang menjadi pusat interaksi masyarakat yaitu Taman Fatahillah yang terletak di depan Museum Sejarah Jakarta. Oleh karena itu, target pengunjungnya adalah massal. Jika dikembangkan tradisi festival di tempat ini, maka keunggulan tempat ini tidak hanya pada lansekap kota kolonial dan museum-museumnya, tetapi juga festival-festivalnya.

Mengingat setiap kawasan memiliki karakteristik khas, maka permasalahan juga berbeda-beda. Oleh sebab itu, perlu dikembangkan bentuk kerjasama antar kawasan cagar budaya sejenis (semacam "*sister site*"), sehingga dapat saling belajar dari pengalaman masing-masing. Kawasan cagar budaya yang telah ditetapkan sebagai warisan budaya dunia sebaiknya menjadi partner kerjasama dengan kawasan sejenis di luar negeri. Dalam hal

ini Sangiran dapat membangun jaringan kerjasama misalnya dengan kawasan sejenis di Cina dan Afrika Selatan, sedangkan Borobudur dengan kawasan-kawasan sejenis yang terdapat di Asia Tenggara, Afrika (terutama Mesir), dan Amerika Latin. Sementara itu, Kawasan Cagar Budaya Banten Lama perlu menjalin kerjasama dengan kawasan cagar budaya sejenis di kota Demak, dan Yogyakarta khususnya Kota Gede. Adapun Kawasan Kota Tua Jakarta dapat membangun jaringan kerjasama dengan kawasan-kawasan kota tua bercorak kolonial yang umumnya terdapat di ibukota-ibukota provinsi, misalnya Bandung, Semarang, Surabaya, dan Medan. Tentu saja dapat juga kerjasama dilakukan dengan kawasan-kawasan sejenis di luar negeri. Jaringan kerjasama tersebut bisa berarti tidak terbatas pada aspek pemanfaatan, tetapi juga perlindungan, khususnya konservasi, dan pengembangan, yang mencakup penelitian, revitalisasi, dan adaptasi.

## VI. KESIMPULAN

1. Secara umum, upaya pelestarian kawasan di beberapa lokasi di Indonesia, belum memberikan hasil yang diharapkan, bahkan cenderung kurang berhasil bila dilihat dari kemampuan merealisasi program-programnya dan reaksi-reaksi masyarakat yang umumnya tidak puas.
2. Keunikan kawasan cagar budaya merupakan keunggulan, namun bila tidak dikelola secara kreatif dapat menjadi ancaman. Setiap kawasan cagar budaya dengan kekhasannya masing-masing, dapat menjadi pusat-pusat unggulan yang memiliki kelebihan-kelebihan tertentu di samping kekurangan-kekurangannya. Kelebihan yang dimiliki dapat mengisi kekurangan kawasan lain, dan kekurangannya dapat diisi oleh kelebihan kawasan lain.
3. Dokumen *masterplan* sebagai landasan awal dari upaya pengelolaan seringkali tidak dapat diimplementasikan di lapangan. Hal ini sering terjadi karena kurangnya perencanaan yang bersifat kesinambungan dan lemahnya koordinasi dengan sektor-sektor atau instansi-instansi terkait. Oleh karena itu, perencanaan pengelolaan kawasan cagar budaya harus melibatkan semua *stakeholder* untuk mendapatkan titik temunya.
4. Kajian untuk pengembangan model pengelolaan di tempat lain akan memberikan pemahaman yang lebih luas tentang persoalan-persoalan dalam pengelolaan. Dalam kenyataannya, upaya meniru sepenuhnya model dari luar tidak akan berhasil jika tidak memperhitungkan kekhasan di tiap-tiap kawasan.
5. Penetapan bentuk organisasi pengelolaan kawasan cagar budaya dengan model apapun hendaknya memperhatikan misi UU RI No. 11 Tahun 2010 tentang cagar budaya, yaitu menjaga kelestarian cagar budaya dan melibatkan partisipasi masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan.
6. Pemanfaatan kawasan cagar budaya hendaknya diarahkan pada keunggulan dan keunikan masing-masing. Keunggulan dan keunikan ini perlu disampaikan ke publik sehingga mereka tidak memiliki harapan yang melebihi kenyataan. Promosi dalam rangka pemanfaatan untuk kepentingan publik perlu disampaikan sebagai program sosialisasi untuk mendidik masyarakat untuk memanfaatkan kawasan cagar budaya sesuai dengan kebutuhan masing-masing.

## Daftar Pustaka

- Ambariy, Hasan Muarif. 1994. Sumberdaya Kultural Banten Lama: Potensi serta Pemanfaatannya. Dalam *Kabupaten Serang Menyingsong Masa Depan* (Hasan Muarif Ambariy dkk, peny.), h. 404-424.
- Badan Perencanaan Pemda Kab. Dati II Serang. 1994. Rencana Umum Tata Ruang Situs Bekas Kota Banten Lama. Dalam *Kabupaten Serang Menyingsong Masa Depan* (Hasan Muarif Ambariy dkk, peny.), h. 481-488.
- Direktorat Jenderal Sejarah dan Purbakala. 2006. *Pengelolaan Situs Sangiran*. Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata.
- Hamid, Sadika Nurani. 2009. Persepsi Pemilik dan Pengelola Bangunan di Kawasan Taman Fatahilah: Kasus Revitalisasi Kawasan Kota Tua Jakarta. Tesis Magister Arkeologi, Program Pascasarjana, Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya, Universitas Indonesia.

- Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan. 2011. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya. Jakarta: Direktorat Jenderal Sejarah dan Kebudayaan.
- Keppres No.1/1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Candi Prambanan.
- Mundardjito dkk. 1986. Rencana Induk Arkeologi Bekas Kota Kerajaan Majapahit Trowulan. Jakarta: Proyek Pemugaran dan Pemeliharaan Peninggalan Sejarah dan Purbajaka, Ditjen Kebudayaan, Depdikbud.
- . 2003. The Zoning System in The Borobudur Region. Paper Presented at *The Fourth International Expert Meeting on Borobudur*, held in Borobudur, Central Java, 4-8<sup>th</sup> July 2003.
- Rahardjo, Supratikno. 2010. Dari Peristiwa sejarah Hingga Produk Industri Pariwisata: Tinjauan atas Kasus Pengelolaan Candi Borobudur. Dalam *Jurnal Keperiwisataan Indonesia*, Vol. 5 No. 1, Maret 2010, h. 1-18.
- dkk. 2011. Kota Banten Lama: mengelola warisan untuk masa depan. Jakarta: Widya Sastra.
- Sulistyanto, Bambang. 2008. Resolusi Konflik dalam Manajemen Warisan Budaya Situs Sangiran. Disertasi: Program Pascasarjana, Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya Universitas Indonesia.
- Unit Pengelola Kawasan Kota Tua, 2012. Strategi Penataan dan Pengembangan Kota Tua Jakarta. Jakarta.