



**NASKAH AKADEMIK  
DAN  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN BLORA  
TENTANG  
PELESTARIAN CAGAR BUDAYA**

**KERJASAMA  
DPRD KABUPATEN BLORA  
DENGAN  
UNIVERSITAS WAHID HASYIM SEMARANG  
2019**

---

## KATA PENGANTAR

Puji syukur Alhamdulillah kita panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena dengan karunia dan rahmat-Nya, kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora Tentang Pelestarian Cagar Budaya.

Penyusunan Naskah Akademik diharapkan dapat memberikan perlindungan terhadap Pelestarian Cagar Budaya Di Kabupaten Blora melalui peraturan daerah dan bertujuan agar peraturan daerah yang dihasilkan nanti akan sesuai dengan sistem hukum nasional dan kehidupan masyarakat serta perundang-undangan yang dihasilkan tidak menimbulkan masalah dikemudian hari.

Naskah Akademik Raperda Tentang Pelestarian Cagar Budaya diharapkan dapat menjamin terwujudnya Pelestarian Cagar Budaya di Kabupaten Blora sesuai dengan amanat undang-undang dan peraturan daerah demi kesejahteraan masyarakat.

Kami berharap isi dari Naskah Akademik dapat memberikan masukan yang berharga bagi rencana Pemerintah Daerah Kabupaten Blora dalam rangka penyusunan Peraturan Daerah tentang Tentang Pelestarian Cagar Budaya di Kabupaten Blora.

Semarang, Februari 2019

Tim penyusun

**ADHI BUDI SUSILO, SH. MH.**  
Ketua Tim

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI .....	iii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang .....	3
B. Identifikasi Masalah.....	4
C. Tujuan dan Kegunaan .....	5
D. Metode Penyusunan .....	5
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS .....	9
A. Kajian Teoritis.....	9
B. Kajian terhadap Asas-Asas dan Prinsip perlindungan cagar budaya .....	25
C. Kajian Terhadap Praktek Penyelenggaraan Dan Kondisi Yang Ada Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat .....	28
D. Kajian Terhadap ImplikasiPeraturan daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Keunagan daerah.....	36
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT .....	44
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS YURIDIS DAN SOSIOLOGIS .....	58
A. Landasan Filosofis .....	58
B. Landasan sosiologis .....	60
C. Landasan Yuridis .....	61
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH .	65
A. Sasaran, Arah, dan Jangkauan Pengaturan .....	65
B. Ruang Lingkup Materi.....	66
BAB VI PENUTUP .....	90
A. Simpulan.....	90
B. Saran.....	91

## DAFTAR PUSTAKA

## LAMPIRAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BLORA TENTANG PELESTARIAN CAGAR BUDAYA

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Pelestarian Cagar Budaya merupakan upaya untuk mempertahankan warisan budaya agar tetap lestari dan berkelanjutan di samping memberikan manfaat bagi kebudayaan, tetapi juga memiliki nilai manfaat secara ekonomi. Pelestarian yang semula dipahami secara sempit hanya sebagai upaya perlindungan, kini diperluas tidak saja untuk maksud tersebut, tetapi terkait juga dengan upaya pengembangan dan pemanfaatan. Perluasan pemahaman ini dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa tidak satu pun unsur dari pengertian pelestarian itu yang berdiri sendiri, melainkan merupakan sebuah kesatuan yang saling mempengaruhi tanpa dapat dipisahkan.

Berdasarkan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 negara dalam hal ini pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia dengan cara menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayan (Wikasari,2013, Yogyakarta,hlm.52). Sebagai perwujudan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya menjelaskan mengenai Cagar Budaya sebagai warisan budaya yang 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.<sup>3</sup> Pasal 1 angka 3

---

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya mengatur pengertian Bangunan Cagar Budaya sebagai susunan binaan yang tersusun atas benda alam atau benda buatan manusia yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan ruang berdingding dan/atau tidak berdingding, dan beratap.<sup>4</sup> Bangunan Cagar Budaya dapat berunsur tunggal atau banyak dan/atau berdiri bebas atau menyatu dengan formasi alam, hal ini dijelaskan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

Setiap bangunan gedung pasti berfungsi untuk memenuhi kebutuhan manusia di antaranya sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, maupun kegiatan khusus. Selain itu salah satu fungsi bangunan gedung juga berfungsi untuk kepentingan sosial dan budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung meliputi bangunan gedung untuk pendidikan, kebudayaan, pelayanan kesehatan, laboratorium, dan pelayanan umum. Sebagai perwujudan untuk menjalankan fungsi kebudayaan seperti yang termuat dalam Pasal 5 ayat (5) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung .

Pelestarian dalam konteks Cagar Budaya, dapat dimaknai sebagai upaya pengelolaan sumber daya budaya yang menjamin pemanfaatannya secara bijaksana serta menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragamannya. Dalam kata lain, berkesinambungan (*sustainable activity*) yang dilakukan secara terus menerus dengan perencanaan yang matang dan sistematis, sehingga kebermanfaatannya dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat yang merupakan pemilik sah Cagar Budaya.

Pelestarian merupakan upaya agar suatu karya budaya baik yang berupa gagasan, tindakan atau perilaku, maupun budaya bendawi tetap berada dalam sistem budaya yang masih berlaku. Seringkali, karya budaya yang hendak dilestarikan pernah terbuang atau ditinggalkan, tetapi kemudian ditemukan kembali. Selanjutnya, karena nilai-nilai karya budaya itu dianggap penting maka karya budaya itu dimasukkan kembali dalam sistem budaya yang berlaku saat ini dengan tujuan untuk membangkitkan semangat dan kebanggaan masyarakat masa kini, atau juga sebagai tujuan wisata. Dengan demikian, pelestarian pada dasarnya tidak bersifat statis, tetapi dinamis. Implikasi dari kegiatan pelestarian yang sifatnya dinamis ini adalah adanya peluang perubahan, dan hal inilah yang harus terkendali. Pelestarian yang terkendali menjadi syarat mutlak agar nilai-nilai yang terkandung di dalam Cagar Budaya itu tetap lestari dan kegiatan pelestarian Cagar Budaya dapat berjalan searah dan bahkan dapat saling mendukung dengan kegiatan pembangunan. Situasi sinergis ini akan terjadi apabila perencanaan pelestarian dan pengembangan di area yang mengandung Cagar Budaya dapat dilakukan secara terpadu dan terkoordinasikan. Pembangunan dan pengembangan area dapat menjadi faktor pendukung penyajian dan pelestarian nilai-nilai penting dari Cagar Budaya yang ada di sekitarnya. Sehubungan dengan hal itu, maka kajian nilai penting merupakan keharusan bagi setiap upaya pelestarian. Kajian ini harus menemukan dan menentukan nilai penting apa saja yang dikandung oleh Cagar Budaya yang hendak dilestarikan. Negara dan masyarakat pada hakikatnya mempunyai kewajiban yang sama, yakni melaksanakan kebijakan yang telah dimuat untuk memajukan kebudayaan secara utuh demi kemakmuran bersama. Serta untuk selalu menjaga eksistensi atas cagar budaya dan sumber daya arkeologi. Yang mana bernilai guna

untuk pembangunan dan pengembangan sumber daya manusia itu sendiri. Dan juga sebagai karya warisan budaya atau aktifitas manusia di masa lampau, oleh karenanya cagar budaya merupakan hal yang penting untuk tetap dan selalu untuk dipertahankan. Pada masa otonomi daerah saat ini, dimana Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk mengatur daerahnya, telah juga ikut serta dalam hal pelestarian benda cagar budaya yang dahulunya dominan dilakukan oleh pemerintah pusat. Di satu sisi ada baiknya bahwa pemda terlibat dalam pelestarian benda cagar budaya, karena tidak sedikit biaya yang diperlukan dan tidak cukup ditangani oleh pemerintah pusat. Namun di sisi lain pelestarian benda cagar budaya oleh pemda sering kali tidak sesuai yang diharapkan.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka untuk memecahkan permasalahan-permasalahan tersebut perlu dibentuk suatu regulasi yang lebih aplikatif mengenai Pelestarian Cagar Budaya di Kabupaten Blora. Penyusunan regulasi tersebut diawali dengan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelestarian Cagar Budaya.

#### **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan pokok dalam upaya pelestarian cagar budaya adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kajian teoretis dan praktik empiris di dalam pelestarian cagar budaya di Kabupaten Blora?
2. Bagaimanakah evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelestarian Cagar Budaya?

3. Apa saja yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis di dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelestarian Cagar Budaya?
4. Bagaimanakah jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelestarian Cagar Budaya?

**C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Tujuan disusunnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelestarian Cagar Budaya adalah:

1. Merumuskan kajian teoretis dan praktik empiris di dalam pelaksanaan pelestarian cagar budaya di Kabupaten Blora.
2. Memberikan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelestarian Cagar Budaya.
3. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis di dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelestarian Cagar Budaya.
4. Memberikan jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelestarian Cagar Budaya.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelestarian Cagar Budaya adalah sebagai berikut :

1. Sebagai Konsep awal yang memuat gagasan-gagasan tentang dasar pemikiran perlunya disusun suatu Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelestarian Cagar Budaya.
2. Sebagai dasar dalam penyusunan pasal-pasal dan penjelasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelestarian Cagar Budaya.



3. Sebagai landasan pemikiran dari Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Blora dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelestarian Cagar Budaya.
4. Sebagai rujukan bagi semua pihak, Pemerintah Daerah Kabupaten Blora, DPRD serta pihak-pihak terkait dalam Pelestarian Cagar Budaya.

**D. Metode Penyusunan Naskah Akademik**

Penyusunan Naskah Akademik ini metode yang dipergunakan adalah metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif yang dilaksanakan dilengkapi dengan observasi, wawancara mendalam dan diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*), serta kegiatan dengar pendapat (*public hearing*) antara Pemerintah Daerah Kabupaten Blora dengan masyarakat.

Langkah-langkah penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan dengan cara sebagai berikut :

**1. Pendekatan**

Ada tiga pendekatan pokok yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini, yakni: pendekatan dogmatik hukum, teori hukum dan filsafat hukum.<sup>1</sup> Ketiga pendekatan ini dapat juga disebut sebagai pendekatan yuridis, konseptual dan filosofi(J.J.Bruggink,(Bandung: 1999), h.169:

- a. Pendekatan dogmatik hukum (yuridis) bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan norma hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dianggap relevan dengan masalah pembentukan

Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelestarian Cagar Budaya.

- b. Pendekatan teori hukum (Konseptual), bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep, pendapat, ajaran-ajaran hukum, yang terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelestarian Cagar Budaya.
- c. Pendekatan filsafat hukum (filosofis), adalah untuk menemukan dan menganalisis asas-asas hukum yang dapat dijadikan acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelestarian Cagar Budaya.

## **2. Sumber Data**

- a. Bahan hukum primer, (Peter Mahmud Marzuki, (Jakarta, 2008), 141 terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan masalah pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelestarian Cagar Budaya ditingkat Pusat dan Daerah.
- b. Bahan hukum sekunder, berupa literatur-literatur ilmu hukum, hasil penelitian, literatur dan dokumen resmi lainnya yang terkait dengan masalah yang diteliti.
- c. Bahan hukum tersier, (ibid) yaitu kamus hukum, kamus bahasa dan kamus Pemerintahan yang dapat memperjelas istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan naskah akademik ini.

## **3. Teknik Pengumpulan Data**

Dilakukan dengan cara menginventarisasi, mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep-konsep, asas-asas, dan norma-norma hukum yang diperoleh dari sumber data primer,

sekunder dan tersier, untuk diaplikasikan ke dalam analisis naskah akademik ini.

**4. Teknik Analisa Data**

Dilakukan dengan metode deskriptif yuridis dan kualitatif, melalui proses interpretasi, penalaran konseptual dan kontekstualitasnya dengan masalah yang dikaji.