

BAB II

**TINJAUAN UMUM MENGENAI IMPLEMENTASI, BANGUNAN CAGAR
BUDAYA, SERTA TUGAS DAN WEWENANG DINAS KEBUDAYAAN
DAN PARIWISATA (DISBUDPAR) KOTA BANDUNG**

A. Pengertian Implementasi

Menurut Solichin Abdul Wahab, implementasi ialah berbagai tindakan yang dilakukan oleh individu, pejabat, kelompok pemerintah, atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang sudah digasikan dalam keputusan kebijakan.⁹⁾

Menurut Nurdin Usman, implementasi juga merupakan suatu perkara yang berujung pada aksi tindakan sebab adanya mekanisme dalam suatu sistem. Tidak hanya suatu kegiatan monoton akan tetapi suatu kegiatan terencana dengan sangat baik guna mencapai sebuah cita-cita atau tujuan tertentu.¹⁰⁾

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada mekanisme suatu sistem. Berdasarkan pendapat para ahli diatas maka bisa disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan yang terencana, bukan hanya suatu aktivitas dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma-norma tertentu guna mencapai tujuan kegiatan.

B. Bangunan Cagar Budaya

Di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 32 Ayat (1) disebutkan bahwa:

⁹⁾ Alihamdan, *Pengertian Implementasi Secara Umum dan Menurut Ahli Terlengkap*, <https://alihamdan.id/implementasi/>, diakses 25 Desember 2019, Pukul 10.49 WIB.

¹⁰⁾ *Ibid.*

“Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.”

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan “cagar”, sebagai daerah perlindungan untuk melarikan tumbuh-tumbuhan, binatang, dan sebagainya. Pencagaran adalah perlindungan terhadap tumbuhan, binatang, dan sebagainya yang diperkirakan akan punah. Sehingga, hewan dan tumbuhan yang hampir punah perlu diberi pencagaran. Sedangkan budaya menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) merupakan hasil akal budi manusia. Dengan demikian cagar budaya adalah benda hasil akal budi manusia yang perlu diberikan pencagaran, karena jika tidak dilindungi dikhawatirkan akan mengalami kerusakan dan kepunahan.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya :

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.

Dalam Peraturan Daerah Kota Bandung No.7 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Cagar Budaya, di dalam frasa “Menimbang” juga terurai bahwa cagar budaya merupakan kekayaan budaya sebagai wujud pemikiran dan perilaku kehidupan manusia, sehingga harus dilestarikan dan dikelola secara tepat dalam rangka kesejahteraan masyarakat Kota Bandung.

Undang-undang No.11 tahun 2010 tentang cagar budaya Pasal 5 yang menyatakan

Benda, bangunan, atau struktur dapat diusulkan sebagai Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, atau Struktur Cagar Budaya apabila memenuhi kriteria:

- a. Berusia 50 (lima puluh) tahun atau lebih;
- b. Mewakili masa gaya paling singkat berusia 50 (lima puluh) tahun;
- c. Memiliki arti khusus bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan; dan
- d. Memiliki nilai budaya bagi penguatan kepribadian bangsa.

Cagar budaya merupakan salah satu bagian dari kebudayaan. Kebudayaan adalah keseluruhan sistem gagasan, tindakandan masyarakat yang hasil karya manusia dalam kehidupan dijadikan milik diri manusia dengan belajar. Kebudayaan dapat berwujud (*tangible*) dan tidak berwujud (*intangible*). Kebudayaan mempunyai tiga wujud yaitu :

1. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks dari ide, gagasan, nilai, norma, peraturan, dan sebagainya.
2. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks aktivitas serta tindakan berpola dari manusia dalam masyarakat.¹¹⁾
3. Wujud kebudayaan sebagai benda-benda hasil karya manusia.

Wujud Ketiga dari kebudayaan disebut kebudayaan disebut kebudayaan fisik. Berupa seluruh hasil fisik dan aktivitas, perbuatan, dan karya semua manusia dalam masyarakat. Sifatnya paling konkret dan berup benda-benda atau hal-hal yang dapat diraba, dilihat, dan difoto.¹²⁾

Kebudayaan yang berwujud atau cagar budaya memerlukan perhatian dan perlindungan dari negara karena kondisinya yang sudah berumur, mudah rusak,

¹¹⁾ Koentjaraningrat, *Op.Cit*, Hlm. 150

¹²⁾ *Ibid.*

dan tidak bisa diperbaharui. Oleh karena itu, negara memberikan jaminan dan kebebasan terhadap masyarakat untuk menjaga, memelihara dan melestarikannya sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang dasar 1945.

Tahun 1931, undang—undang pertama tentang cagar budaya, yaitu Monumenten Ordonnantie Stbl. 238/ 1931, ditetapkan oleh Gubemur Jenderal Hindia-Belanda. Disebutkan dalam pengantar, Undang-Undang itu diterbitkan karena pemerintah menganggap perlu untuk mengambil tindakan dalam melindungi benda-benda yang mempunyai nilai penting bagi prasejarah, sejarah, kesenian dan paleantropologi. Yang dimaksud “monumenten” di sini adalah:

- (a) semua benda buatan manusia yang penting bagi prasejarah, sejarah, dan kesenian berumur lebih dari 50 tahun atau bermasa gaya berusia 50 tahun;
- (b) benda-benda bernilai penting paleantropologi;
- (c) situs atau tempat yang berindikasi mengandung benda-benda yang dimaksud dalam butir (a) dan (b);
- (d) benda atau properti lain yang menyertai dan dianggap mempunyai keterkaitan dengan benda-benda tersebut di atas, termasuk tanaman, bangunan lain, dan bentang alam, baik yang terkait sejak semula (aslinya) maupun sekarang.

Ordonansi itu berisi 14 pasal dan mengatur tentang pendaftaran, ganti rugi jika perlu, pemeliharaan, pemindahan, penyerahan, penemuan, dan larangan penggalian (pencarian).¹³⁾

¹³⁾ Prisma Jurnal Pemikiran Sosial Ekonomi, *Mengelola Cagar Budaya, Merawat Peradaban*, Lembaga Penelitian dan Penerangan Ekonomi dan Sosial, 2017, Hlm. 10

Perlindungan cagar budaya pada mulanya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, di mana kewenangan untuk melakukan perlindungan dan pelestarian cagar budaya hanya dimiliki oleh pemerintah pusat. Namun pada saat ini, kewenangan tersebut dianggap sudah tidak relevan lagi dengan kebutuhan dan perkembangan di dalam masyarakat. Kewenangan perlindungan cagar budaya yang hanya dilakukan oleh pemerintah pusat tidak bisa berjalan secara optimal. Oleh karena itu, pemerintah memutuskan untuk menggantinya dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya atau disingkat dengan UUCB.

Sosialisasi mengenai Undang-Undang Cagar Budaya perlu dilakukan untuk menunjukkan keberlakuan hukum yang mengikat yang mempunyai sanksi tertentu sehingga masyarakat lebih berhati-hati dalam memperjual belikan Cagar Budaya yang dimiliki dan juga meminimalisir adanya usaha-usaha untuk pengalihfungsian dan kepemilikan benda Cagar Budaya yang tidak bertanggungjawab. Selain itu perlu ditumbuhkan rasa saling memiliki, dalam arti sikap tanggung jawab untuk melestarikan dan melindungi Cagar Budaya, baik secara fisik maupun sosial budaya. Sosialisasi bisa dilakukan melalui media-media cetak lokal, media-media elektronik lokal maupun nasional, rapat-rapat pejabat pemerintahan, rapat-rapat warga, penyuluhan-penyuluhan khusus, dan lain sebagainya.

Cagar budaya merupakan salah satu kebudayaan yang berwujud. Hal ini dapat dilihat dari pendapat beberapa ahli mengenai definisi mengenai kebudayaan. Berikut ini merupakan definisi kebudayaan menurut para ahli sebagai berikut :

- 1). E.B. Tylor : budaya adalah suatu keseluruhan kompleks yang meliputi pengetahuan, kepercayaan, kesenian, moral, keilmuan, hukum, adat istiadat, dan kemampuan yang lain, serta kebiasaan yang didapat oleh manusia sebagai anggota masyarakat.
- 2). R. Linton : kebudayaan dapat dipandang sebagai konfigurasi tingkah laku yang dipelajari dan hasil tingkah laku yang dipelajari, di mana unsur pembentuknya didukung dan diteruskan oleh anggota masyarakat lainnya.
- 3). Koentjaraningrat : kebudayaan adalah keseluruhan sistem gagasan, milik diri manusia dengan belajar.
- 4). Selo Soemardian dan Soelaeman Soemardi : kebudayaan adalah semua hasil karya, rasa, dan Cipta masyarakat.
- 5). Herkovits : kebudayaan adalah bagian dari lingkungan hidup yang diciptakan oleh manusia.¹⁴⁾

Dari definisi para ahli mengenai kebudayaan, mengartikan kebudayaan tersebut menyangkut dari berbagai aspek dan mengartikanya secara luas. Dengan aspek materiel dan nonmateriel, sistem kebudayaan suatu daerah akan menghasilkan jenis-jenis kebudayaan yang berbeda. Jenis kebudayaan ini dapat dikelompokkan sebagai berikut :¹⁵⁾

1. Kebudayaan materiel

Kebudayaan materiel antara lain hasil cipta, karsa, yang berwujud benda, barang alat pengolahan alam, seperti gedung, pabrik, jalan, dan rumah.

¹⁴⁾ Elly M. Setiadi, Kama A. Hakam, Ridwan Effendi, Loc.Cit

¹⁵⁾ *Ibid.*

2. Kebudayaan nonmateriel

Merupakan hasil cipta, dan karsa yang berwujud kebiasaan, adat istiadat, ilmu pengetahuan, dan sebagainya. Kebudayaan nonmateriel sebagai berikut :

- *Volkways* (norma kelaziman)
- *Mores* (norma kesusilaan)
- Norma hukum; dan
- Mode (*Fashion*)

UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organizations*) merupakan badan khusus PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) yang didirikan pada tahun 1945. Tujuan organisasi adalah mendukung perdamaian, dan keamanan dengan mempromosikan kerja sama antar negara melalui pendidikan, ilmu pengetahuan, dan budaya dalam rangka meningkatkan rasa saling menghormati yang berlandaskan kepada keadilan, peraturan hukum, HAM, dan kebebasan hakiki.¹⁶⁾ UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organizations*) adalah badan yang memiliki mandat khusus untuk melindungi dan melestarikan warisan alam dan budaya, benda dan tak benda, bergerak dan tidak bergerak. UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organizations*) berusaha membangun jaringan solidaritas antarnegara dengan cara:

¹⁶⁾ Organisasi Pendidikan, Keilmuan, dan Kebudayaan PBB, UNESCO, http://id.wikipedia.org/wiki/Organisasi_Pendidikan,_Keilmuan,_dan_Kebudayaan_PBB, Diakses Pada 25 Desember 2019 Pukul 21.59 WIB.

1. Memobilisasi pendidikan, sehingga setiap anak laki-laki dan perempuan memiliki akses terhadap pendidikan yang berkualitas sebagai hak asasi manusia dan sebagai prasyarat pembangunan manusia;
2. Membangun pemahaman antarbudaya: melalui perlindungan warisan dan dukungan untuk keanekaragaman budaya. UNESCO menciptakan ide warisan dunia untuk melindungi situs yang bernilai universal;
3. Mengejar kerjasama ilmiah: seperti peringatan dini tsunami, perjanjian perbatasan wilayah perairan untuk memperkuat hubungan antara negara dan masyarakat;
4. Melindungi kebebasan berekspresi: merupakan esensi dari demokrasi, pembangunan dan martabat manusia.

Peran Unesco dalam pelestarian warisan kebudayaan memiliki pengaruh besar terhadap pelestarian kebudayaan negara-negara anggotanya. UNESCO menghasilkan konvensi yang mana merupakan kesepakatan antarbangsa untuk melindungi warisan budaya di seluruh dunia, yaitu antara lain:

1. Konvensi mengenai Perlindungan terhadap Warisan Budaya Bawah Air (2001).
2. Konvensi untuk Perlindungan terhadap Warisan Budaya Tak Benda (2003).
3. Konvensi untuk Perlindungan dan Promosi Keanekaragaman Ekspresi Budaya (2005).

Indonesia telah meratifikasi konvensi Unesco tahun 1972 tentang Perlindungan terhadap Warisan Budaya dan Alam Dunia serta konvensi UNESCO pada tahun 2003 tentang Perlindungan terhadap Warisan Budaya Tak Benda.

Pemeliharaan dan Perawatan Cagar Budaya di dalam UUCB pemerintah daerah diberi kewenangan untuk menjaga dan melestarikan cagar budaya dan masyarakat juga diwajibkan berpartisipasi di dalam pelestarian cagar budaya. Kepemilikan terhadap cagar budaya secara perseorangan juga diakui oleh pemerintah. Tanggung jawab pemerintah daerah terhadap pelestarian cagar budaya juga menjadi semakin besar. Karena di dalam UUCB dijelaskan bahwa perlindungan cagar budaya di daerah merupakan tanggung jawab dari pemerintah daerah. Sedangkan pemerintah pusat hanya berperan sebagai koordinator, fasilitator, dan dinamisator dalam pelestarian cagar budaya.

Kewajiban dalam pemeliharaan cagar budaya diatur pada Bab VII Pasal 75 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Yaitu antara lain:

1. Setiap orang wajib memelihara cagar budaya yang dimiliki dan/atau dikuasainya.
2. Cagar budaya yang ditelantarkan oleh pemilik dan/atau yang menguasainya dikuasai oleh Negara.

Pemeliharaan terhadap cagar budaya tidak hanya dibebankan kepada pemerintah daerah atau pemerintah pusat saja, namun juga bagi setiap orang atau masyarakat yang memiliki atau menguasai cagar budaya wajib melakukan pemeliharaan terhadap cagar budaya. Hal ini dikarenakan kepemilikan cagar budaya yang akhirnya diakui oleh pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Namun demikian, apabila cagar budaya tersebut ditelantarkan atau tidak dipelihara oleh pemilik atau yang menguasainya, maka pemerintah merupakan pihak yang diutamakan untuk mengambil alih

penguasaan atas cagar budaya tersebut. Kemudian mengenai perawatan cagar budaya diatur dalam Pasal 76 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Perawatan cagar budaya adalah dengan melakukan pembersihan, pengawetan, dan perbaikan atas kerusakan dengan memperhatikan keaslian bentuk, tata letak, gaya, bahan, dan/atau teknologi cagar budaya. Dalam hal cagar budaya yang dikuasai oleh negara, perawatan cagar budaya dilakukan oleh BPCB (Balai Pelestarian Cagar Budaya) yang terdapat di setiap provinsi. Perawatan cagar budaya dilakukan setiap 4 (empat) tahun sekali dengan memperhatikan daftar prioritas yang mengacu pada pemeringkatan cagar budaya.

Bangunan cagar budaya, menurut Harastoeti, sebuah bangunan merupakan cagar budaya bila memiliki nilai arsitektur, bernilai sejarah, bernilai ilmu pengetahuan, bernilai sosial budaya, dan berusia lebih dari 50 tahun.¹⁷⁾

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya menyatakan bahwa:

Bangunan Cagar Budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang berdinding dan/atau tidak berdinding, dan beratap.

Hal tersebut menjelaskan bahwa bangunan cagar budaya merupakan cagar budaya yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah. Kemudian pasal 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya lebih menjelaskan sebagai berikut:

Bangunan Cagar Budaya dapat:

¹⁷⁾ Kompas.Com, *Bangunan Cagar Budaya Tak Dihargai*, <https://regional.kompas.com/read/2011/05/12/1734270/Bangunan.Cagar.Budaya.Tak.Dihargai>, Diakses Pada 25 Desember 2019 Oukul 23.11 WIB.

- a. berunsur tunggal atau banyak; dan/atau
- b. berdiri bebas atau menyatu dengan formasi alam.

Dijelaskan pula pada Pasal 1 Nomor 12 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 7

Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Cagar Budaya yakni :

Bangunan Cagar Budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam dan/atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang berinding dan/atau tidak berinding dan beratap.

Pelestarian bangunan cagar budaya yang memiliki nilai penting bagi sejarah didasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, lingkup pelestarian cagar budaya meliputi:

- a. Pelindungan, merupakan upaya mencegah dan menanggulangi dari kerusakan, kehancuran, atau kemusnahan dengan cara Penyelamatan, Pengamanan, Zonasi, Pemeliharaan, dan Pemugaran Cagar Budaya.
- b. Pengembangan, merupakan peningkatan potensi nilai, informasi, dan promosi Cagar Budaya serta pemanfaatannya melalui penelitian, revitalisasi, dan adaptasi secara berkelanjutan serta tidak bertentangan dengan tujuan pelestarian.
- c. Pemanfaatan, merupakan pendayagunaan Cagar Budaya untuk kepentingan sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat dengan tetap mempertahankan kelestariannya.

Menurut Francis B. Affandi, Direktur Eksekutif Paguyuban Pelestarian Budaya Bandung (*Bandung Heritage*), yang juga Ketua ICOMAS (*International Council on Monuments and Sites*) Indonesia, bangunan bersejarah ialah: Bangunan yang berumur 50 (lima puluh) tahun atau lebih, yang kekunoannya atau antiquity dan keasliannya telah teruji. Demikian pula ditinjau dari segi estetika dan seni bangunan, memiliki mutu cukup tinggi (*master piece*) dan mewakili gaya corak-bentuk seni arsitektur yang langka. Bangunan atau monument tersebut tentu

bisa mewakili zamannya dan juga mempunyai arti dan kaitan sejarah dengan kota, maupun peristiwa nasional/internasional.¹⁸⁾

Bangunan bersejarah dapat dimiliki oleh setiap orang dengan tetap memperhatikan fungsi sosialnya dan sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya. Hal tersebut dalam artian tetap melaksanakan kewajibannya untuk melindungi dan memelihara benda cagar budaya tersebut. Pemanfaatan bangunan bersejarah yang dilindungi dan dilestarikan dilakukan oleh pemilik dan/atau pengguna sesuai dengan kaidah pelestarian dan klasifikasi bangunan yang dilindungi dan dilestarikan serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini menjelaskan bahwa bangunan gedung dan/atau lingkungannya yang telah ditetapkan menjadi cagar budaya akan dimanfaatkan untuk kepentingan agama, sosial, pariwisata, pendidikan, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan.¹⁹⁾

Penetapan klasifikasi bangunan gedung dan lingkungan sebagai cagar budaya dilakukan berdasarkan klasifikasi tingkat perlindungan dan pelestarian bangunan gedung dan lingkungannya sesuai dengan nilai sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan termasuk nilai arsitektur dan teknologi. Klasifikasi bangunan gedung dan lingkungannya terdiri atas:²⁰⁾

a. Klasifikasi Utama Klasifikasi utama diperuntukan bagi bangunan gedung dan lingkungannya yang secara fisik bentuk aslinya sama sekali tidak boleh diubah.

¹⁸⁾ Francis B. Affandi, *Bangunan Bersejarah*, www.arsitekturindis.com, Diakses pada 25 Desember 2019, Pukul 11.58 WIB.

¹⁹⁾ Supratikno Rahardjo, *Pengelolaan Warisan Budaya di Indonesia*, Bandung, Lubuk Agung. 2011, hlm. 246

²⁰⁾ *Ibid.*

Hal ini membuat fungsi bangunan gedung tersebut dapat berubah secara terbatas, misalnya sebagai museum.

b. Madya Klasifikasi madya diperuntukan bagi bangunan gedung dan lingkungannya yang sama fisik bentuk aslinya tidak boleh diubah, namun tata ruang dalamnya dapat diubah sebagian dengan tidak mengurangi nilai-nilai perlindungan dan pelestariannya. Hal ini membuat fungsi bangunan gedung tersebut dapat berubah sepanjang mendukung tujuan utama pelestarian dan pemanfaatan, tidak mengurangi nilai-nilai perlindungan dan pelestariannya.

c. Pratama Klasifikasi pratama diperuntukan bagi bangunan gedung dengan lingkungannya yang secara fisik bentuk aslinya dapat diubah sebagian dengan tidak mengurangi nilai-nilai perlindungan dan pelestariannya serta dengan tidak menghilangkan bagian utama bangunan gedung tersebut.

Pemugaran bangunan cagar budaya diatur di dalam Undang-undang No.11 tahun 2010 tentang cagar budaya yakni Pasal 77 yang menyatakan :

1. Pemugaran Bangunan Cagar Budaya dan Struktur Cagar Budaya yang rusak dilakukan untuk mengembalikan kondisi fisik dengan cara memperbaiki, memperkuat, dan/atau mengawetkannya melalui pekerjaan rekonstruksi, konsolidasi, rehabilitasi, dan restorasi.
2. Pemugaran Cagar Budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memperhatikan:
 - a) Keaslian bahan, bentuk, tata letak, gaya, dan/atau teknologi pengerjaan
 - b) Kondisi semula dengan tingkat perubahan sekecil mungkin
 - c) Penggunaan teknik, metode, dan bahan yang tidak bersifat merusak
 - d) Kompetensi pelaksana di bidang pemugaran.
3. Pemugaran harus memungkinkan dilakukannya penyesuaian pada masa mendatang dengan tetap mempertimbangkan keamanan masyarakat dan keselamatan Cagar Budaya.
4. Pemugaran yang berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan sosial dan lingkungan fisik harus didahului analisis mengenai dampak lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Pemugaran Bangunan Cagar Budaya dan Struktur Cagar Budaya wajib memperoleh izin Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.
6. Ketentuan lebih lanjut mengenai Pemugaran Cagar Budaya diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Dalam mempertahankan bangunan cagar budaya terdapat rambu-rambu dan kebijakan dalam pelaksanaannya, yang diatur secara peraturan perundang-undangan. Salah satunya adalah Undang-undang No.11 tahun 2010 tentang cagar budaya; Pasal 83 yang menyatakan:

1. Bangunan Cagar Budaya atau Struktur Cagar Budaya dapat dilakukan adaptasi untuk memenuhi kebutuhan masa kini dengan tetap mempertahankan:
 - a) Ciri asli dan/atau muka Bangunan Cagar Budaya atau Struktur Cagar Budaya; dan/atau
 - b) Ciri asli lanskap budaya dan/atau permukaan tanah Situs Cagar Budaya atau Kawasan Cagar Budaya sebelum dilakukan adaptasi.
2. Adaptasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan:
 - a) Mempertahankan nilai-nilai yang melekat pada cagar budaya;
 - b) Menambah fasilitas sesuai dengan kebutuhan;
 - c) Mengubah susunan ruang secara terbatas; dan/atau
 - d) Mempertahankan gaya arsitektur, konstruksi asli, dan keharmonisan estetika lingkungan di sekitarnya.

Bangunan cagar budaya juga termasuk klasifikasi dari Situs Cagar Budaya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Pasal 1 angka 5, 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.

Bangunan Cagar Budaya tentunya juga terdapat di Kota Bandung, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Disbudpar) Kota Bandung tengah gencar menyosialisasikan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Cagar Budaya. Perda tersebut merupakan revisi dari peraturan sebelumnya, yakni Perda Nomor 19 Tahun 2009. Regulasi tersebut memuat tentang definisi, kriteria,

klasifikasi, dan mekanisme pengelolaan cagar budaya di Kota Bandung. Aturan itu juga melampirkan daftar 1770 cagar budaya yang tersebar di seluruh Kota Bandung secara rinci. Sosialisasi ini merupakan yang ketiga kalinya di bulan ini. Sebelumnya, sosialisasi dilakukan kepada para pemilik dan pengelola gedung serta para akademisi. Pemerintah Kota (Pemkot) Bandung terus menginformasikan aturan ini untuk memproteksi cagar-cagar budaya agar tetap lestari.²¹⁾

Bagi bidang Kebudayaan, perubahan sistem pemerintahan ini memberikan pengaruh yang sangat mendasar, karena menyangkut masalah penyikapan terhadap kebudayaan, baik secara nasional maupun lokal, dimana penanganan kebudayaan yang sebelumnya dilakukan secara sentralistik kemudian menjadi desentralistik. Perubahan ini dapat berdampak negatif pada pemajuan kebudayaan bangsa, dimana antara pusat dan daerah serta masing-masing daerah akan memiliki konsep yang berbeda antara satu dengan lainnya. Sementara disisi lain kebudayaan ini diharapkan dapat menjadi salah satu simpul perekatkat bagi keutuhan NKRI.

Melalui hasil inventarisasi bangunan Cagar Budaya tahun 2018, jumlah Cagar Budaya di Kota Bandung berjumlah kurang lebih 1819 cagar budaya, dengan rincian:²²⁾

²¹⁾ Rizma Riyandi, *Yuk, Kenali Cagar Budaya di Bandung*, <https://www.ayobandung.com/read/2019/10/29/68441/yuk-kenali-bangunan-cagar-budaya-di-bandung>, Diakses Pada 25 Desember 2019 Pukul 21.20 WIB.

²²⁾ Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung, *Bangunan Cagar Budaya*, <https://disbudpar.bandung.go.id/artculture/artculturedetail/WG1iVzluUitId3FFd0F4a0NTMzJ2dz09>, Diakses Pada 25 Desember 2019 Pukul 21.09 WIB.

1. Bangunan Cagar Budaya sebanyak 1703 Bangunan
(Gol. A sebanyak 225 bangunan, Gol.B sebanyak 415 bangunan, Gol. C 1063 bangunan)
2. Struktur Bangunan sebanyak 26 Struktur
3. Situs Cagar Budaya sebanyak 67 Situs
4. Kawasan Cagar Budaya sebanyak 23 Kawasan

Kriteria untuk penggolongan Bangunan Cagar Budaya Daerah Kota terdiri atas:

- a. umur minimal 50 (tahun);
- b. nilai arsitektur;
- c. nilai sejarah;
- d. nilai ilmu pengetahuan; dan
- e. nilai sosial budaya.

Dan yang merupakan golongan sebuah Bangunan Cagar Budaya yaitu :

- a. Golongan A adalah bangunan yang memiliki paling sedikit 3 (tiga) kriteria tambahan;
- b. Golongan B adalah bangunan yang memiliki paling sedikit 2 (dua) kriteria tambahan ; dan
- c. Golongan C adalah bangunan yang memiliki paling sedikit 1 (satu) kriteria tambahan

Semua golongan Bangunan Cagar Budaya A, B dan C harus memenuhi kriteria utama yaitu berusia 50 puluh tahun atau lebih -Hak dan Kewajiban Masyarakat diatur di dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Bandung No. 7 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Cagar Budaya yang berbunyi :

Setiap orang berkewajiban:

a. menjaga kelestarian:

1. Benda Cagar Budaya;
2. Bangunan Cagar Budaya;
3. Struktur Cagar Budaya;
4. Situs Cagar Budaya; dan/atau
5. Kawasan Cagar Budaya.

b. mencegah dan menanggulangi kerusakan kelestarian.

Hak dan Kewajiban Pemilik, Penghuni dan Pengelola diatur di dalam Pasal 6 Peraturan Daerah Kota Bandung No. 7 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Cagar Budaya yang berbunyi :

(1) Setiap orang yang memiliki, menguasai dan/atau memanfaatkan Cagar Budaya wajib memelihara kelestariannya.

(2) Pemilik, penghuni dan/atau pengelola Cagar Budaya yang melaksanakan pemugaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, berhak mendapat kompensasi dan/atau insentif.

(3) Insentif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa pengurangan pajak bumi dan bangunan dan/atau pajak penghasilan.

(4) Insentif berupa pengurangan pajak bumi dan bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ditetapkan sebagai berikut:

- a. untuk Bangunan Cagar Budaya golongan A diberikan pengurangan paling sedikit 70% dari besarnya pajak bumi dan bangunan terutang;
- b. untuk Bangunan Cagar Budaya golongan B diberikan pengurangan paling sedikit 60% dari besarnya pajak bumi dan bangunan terutang; dan
- c. untuk Bangunan Cagar Budaya golongan C diberikan pengurangan paling sedikit 50% dari besarnya pajak bumi dan bangunan terutang.

Pemeliharaan bangunan cagar budaya di Kota Bandung juga spesifik diatur di dalam Peraturan Daerah Kota Bandung No. 7 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Cagar Budaya Pasal 51 ayat (1) juga lebih menegaskan bahwa :

Setiap orang harus melakukan pemeliharaan Cagar Budaya yang dimiliki dan/atau dikuasainya.”

Pelanggaran mengenai renovasi bangunan cagar budaya di wilayah Kota Bandung juga diatur di dalam Peraturan Daerah Kota Bandung No. 7 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Cagar Budaya yakni Pasal 57 ayat (1) yang berbunyi :

Setiap orang dilarang mengubah fungsi ruang Cagar Budaya, seluruhnya maupun bagian-bagiannya, kecuali dengan izin Wali Kota setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan teknis dari TACB (Tim Ahli Cagar Budaya).

Ketentuan Pidana yang melanggar Pasal 25 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 32 ayat (3), Pasal 48 Pasal 57 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara dan/atau denda sesuai dengan ketentuan Undang-Undang di bidang Cagar Budaya juga tertuai di dalam Pasal 67 bagi setiap orang yang melakukan pelanggaran terhadap pasal-pasal tersebut.²³⁾

C. Tugas dan Wewenang Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Disbudpar) Kota

Bandung Dalam Pemeliharaan Bangunan Cagar Budaya

“...negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya terdapat satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.”

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk; (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. (2) Negara keatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuandengan sistem desentralisasi, kepada

²³⁾ *Ibid.*

daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.²⁴⁾

Kewenangan menurut kamus besar bahasa Indonesia yaitu, berasal dari kata wenang adalah hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.²⁵⁾ Kemudian, menurut H. D Stoit mengatakan bahwa “wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan publik”. P. C. L. Tonnaer menyatakan bahwa “kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga Negara”. Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintah mandate secara keseluruhan.²⁶⁾

Pemecaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan-satuan teritorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentukbentuk dekonsentrasi

²⁴⁾ Abdurrahman (Editor), Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah. Media Sarana Press, Jakarta. 1987. Hlm. 56

²⁵⁾ Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Kewenangan*, <http://kbbi.web.id/wenang>, Diakses pada tanggal 10 Februari 2020 Pukul 09.14 WIB.

²⁶⁾ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2006, Hlm. 102

teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal. Selain bentuk-bentuk utama di atas, ada beberapa cara yang lebih longgar seperti konfederasi, atau uni, tetapi dua bentuk terakhir ini tidak dapat disebut sebagai suatu pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan karena tidak diikuti dengan pembagian kekuasaan atau wewenang. Masing-masing tetap secara penuh menjalankan kekuasaan sebagai negara.²⁷⁾

Hubungan pusat dan daerah atas dasar otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan suatu satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subyek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya. Jadi, hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial memiliki kesamaan dengan hubungan pusat dan daerah atas dasar federal yaitu hubungan antara dua subyek hukum yang masing-masing berdiri sendiri. Perbedaannya, dalam otonomi teritorial, pada dasarnya seluruh fungsi kenegaraan dan pemerintahan ada dalam lingkungan pemerintah pusat yang kemudian dipencarkan kepada satuan-satuan otonomi. Pemencaran ini dapat dilakukan dengan beberapa cara. Pertama, undang-undang menetapkan secara tegas berbagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah. cara-cara ini mirip dengan cara-cara dalam sistem federal yang merinci kekuasaan negara bagian. Kedua, pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi. Ketiga, Pusat mengakui urusan-urusan pemerintahan tertentu

²⁷⁾ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum, Yogyakarta, 2005, hlm. 32

yang “diciptakan” atau yang kemudian diatur dan diurus satuan otonomi baik karena tidak diatur dan diurus Pusat maupun atas dasar semacam *Concurrent power*. Keempat, membiarkan suatu urusan yang secara tradisional atau sejak semula dikenali sebagai fungsi pemerintahan yang diatur dan diurus satuan otonomi. Cara-cara penentuan urusan rumah tangga satuan otonomi ini akan menentukan suatu otonomi bersifat luas atau terbatas. Perbedaan lain, hubungan antara kekuasaan federal dengan negara bagian bersifat ketatanegaraan. Sedangkan hubungan pusat dan daerah di bidang otonomi bersifat administratif.²⁸⁾

C.F Strong mengatakan ada dua ciri mutlak melekat pada negara kesatuan, yaitu: (1) adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat dan (2) tidak adanya badan badan lainnya yang berdaulat. Menurut van der Pot, setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi. Desentralisasi akan di dapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri bersifat otonom.²⁹⁾

Desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak lama. Konsep desentralisasi baru banyak diperdebatkan,

²⁸⁾ Ibid, hlm. 34-35

²⁹⁾ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2010, Hlm. 25

khususnya di negara-negara sedang berkembang pada tahun 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai “gelombang” pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus, dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintahan lokal. Gelombang kedua gerbakan desentralisasi, utamanya di negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir tahun 1970-an. Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal, disana terjadi “...a superior government – one encompassing a large jurisdiction – assigns responsibility, authority, or function to „lower “ government unit – one encompassing a smaller jurisdiction – that is assumed to have some degree of autonomy.”³⁰⁾ Adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah lokal), merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan entralisasi. Namun perbedaan konsep yang jelas ini menjadi remangremang tatkala diterapkan dalam dinamika pemerintahan yang sebenarnya.

Aneka bentuk desentralisasi pada dasarnya dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan. Kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintahan pusat ke lembaga-lembaga yang lain. Ada empat bentuk utama desentralisasi, yaitu (1) dekonsentrasi, (2) delegasi ke lembaga-lembaga semi-otonom atau antar daerah, (3) pelimpahan kewenangan (devolusi)

³⁰⁾ Ibid, hlm.29

ke pemerintah daerah, dan (4) peralihan fungsi dari lembaga-lembaga negara ke lembaga swadaya masyarakat. Pertama, dekonsentrasi mencakup redistribusi tanggung jawab administratif hanya di dalam badan pemerintahan pusat. Kedua, delegasi kewenangan untuk mengambil keputusan dan manajemen atas fungsifungsi khusus kepada lembaga-lembaga yang tidak berada di bawah kontrol langsung kementerian pemerintah pusat. Ketiga, bentuk desentralisasi yang lain berupaya menciptakan atau memperkuat tingkat atau satua-satuan pemerintah independen melalui devolusi peran dan kewenangan.³¹⁾

Desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik. Berlawanan dengan sentralisasi dimana kekuasaan dan pengambilan keputusan berkonsentrasi pada pusat atau eselon atas, desentralisasi memperkenankan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau dibawah dalam menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan. Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari npusat kepada pinggiran, dari level bawah, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal (daerah).³²⁾

Dekonsentrasi menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada

³¹⁾ *Ibid*, hlm.32

³²⁾ *Ibid*, hlm.35

gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Menurut Laica Marzuki, dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah selaku wakil dan perangkat pusat di daerah. Rakyat tidak dibawa serta, dekonsentrasi berada di luar pengawasan (kontrol) badan perwakilan daerah (DPRD).³³ Dekonsentrasi pada dasarnya sebagai penghalusan dari pelaksanaan sentralisasi dan desentralisasi pada masa orde baru.³⁴ Dengan asas dekonsentrasi, pemerintah melalui aparatur pemerintahan dibawahnya seperti kementerian dan instansi vertikal yang tersebar di berbagai pelosok tanah air dan/ atau presiden melimpahkan wewenang pemerintahan umum kepada wakil pemerintah. Wewenang yang dilimpahkan hanyalah wewenang untuk melaksanakan kebijakan. Dalam peraturan perundangundangan wewenang yang dilimpahkan adalah wewenang untuk mengurus (bestuur), sedangkan wewenang menetapkan kebijakan yang disebut dengan wewenang mengatur (regeling) tetap berada di tangan pemerintah.

Hubungan antara pihak yang dilimpahi wewenang adalah hubungan internal organisasi. Wewenang yang dilimpahkan selalu dirinci oleh pihak yang melimpahkan wewenang. Baik dalam sentralisasi maupun dekonsentrasi urusan

³³) Zuryat Rachmatullah, Tinjauan Hukum Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Dalam Pengelolaan Wilayah Laut Pesisir Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
<http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/23628/SKRIPSI%20LEGKAP-PRODI%20HAN-ZURYAT%20RACHMATULLAH.pdf?sequence=1>, Diakses Pada 3 Maret 2020 Pukul 12.49 WIB

³⁴) Bhenyamin Hoessain, *Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2009. Hlm. 3

pemerintahannya tetap ditangan pemerintah. Kedua asas tersebut dimaksudkan untuk menciptakan keseragaman penyelenggaraan pemerintahan.³⁵⁾

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila pertama, urusan urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip: semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.³⁶⁾

Menurut Koesoemahatmadja, *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah / pemda atau yang tingkatannya lebih atas untuk

³⁵⁾ Bhenyamin Hoessein, Op.Cit., Hal. 169

³⁶⁾ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah...* Op.Cit., Hlm. 37

minta bantuan kepada pemda / pemda yang lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga (daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut).³⁷⁾

Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.³⁸⁾

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah. Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan Pemerintah Pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishouding*) otonomi daerah yang diadopsi. Di kalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara Pusat dan Daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama.³⁹⁾

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dikenal dengan Undang-Undang Otonomi Daerah ini merupakan dasar pembagian dan distribusi kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pemerintah Daerah diberi kewenangan luas untuk mengatur rumah tangga

³⁷⁾ *Ibid*, hlm.36

³⁸⁾ *Ibid*.

³⁹⁾ *Ibid*, hlm.38

pemerintahan daerahnya sesuai dengan karakteristik dan potensi daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Diharapkan dengan adanya otonomi daerah, kinerja pemerintah pusat tidak terlalu terbebani dengan kondisi daerah. Kemudian pemerintah daerah juga dapat leluasa di dalam menyelenggarakan proses pemerintahan demi memajukan daerah sesuai dengan potensi daerah dan aspirasi dari masyarakat. Sama dengan halnya dengan perlindungan hukum dan pelestarian terhadap cagar budaya di daerah yang mana merupakan urusan dan

Sumber Kewenangan Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundangundangan diperoleh dari tiga cara, yaitu :

1. Atribusi yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang.
2. Delegasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
3. Mandat yaitu terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁴⁰⁾

Macam-macam Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) menurut Koentjoro dan S. F Marbun, yaitu :

- a) Asas kepastian hukum,
- b) Asas keseimbangan,
- c) Asas kesamaan dalam megambil keputusan,
- d) Asas bertindak cermat atau asas kecermatan,
- e) Asas motivasi untuk setiap keputusan,
- f) Asas tidak mencampur adukan kewenangan,

⁴⁰⁾ *Ibid*, hlm. 105

- g) Asas permainan yang layak (fair play),
- h) Asas keadilan dan kewajaran,
- i) Asas kepercayaan dan pengharapan yang wajar,
- j) Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal,
- k) Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi,
- l) Asas kebijaksanaan,
- m) Penyelenggaraan kepentingan umum⁴¹⁾

Dalam Kajian Hukum Administrasi Negara, mengetahui umber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan itu penting, karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke verantwoording*) dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum; “*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid/ there is no authority without responsibility*” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Di dalam setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.⁴²⁾

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima

⁴¹⁾ *Ibid*, hlm. 277

⁴²⁾ *Ibid*, hlm. 108

wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, namun hanya pelimpahan wewenang dan pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Sementara itu, pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans. Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandat ini bukan pihak lain dari pemberi mandat. Untuk memperjelas perbedaan antara delegasi dan mandat dapat dilihat pada gambar di bawah ini.⁴³⁾

Kewenangan dari pemerintah daerah dan masyarakat, sementara pemerintah pusat hanya menjadi fasilitator, koordinator, dan dinamisator atas kebijakan yang dilaksanakan pemerintah daerah dalam perlindungan hukum dan pelestarian terhadap cagar budaya. Jadi, perlindungan hukum serta pelestarian cagar budaya di daerah dilakukan berdasarkan kemampuan sumber daya manusia dan tingkat potensi daerah dalam mengelolanya. Sehingga setiap kebijakan tentang perlindungan hukum dan pelestarian cagar budaya antara daerah satu dengan yang lain bisa dipastikan berbeda karena bergantung dengan kondisi keragaman daerah, potensi daerah, dan tingkat partisipasi masyarakat dalam melindungi dan melestarikan bangunan cagar budaya.

Pemerintah Daerah yang mengatur serta bertanggungjawab akan pemeliharaan bangunan cagar budaya di Kota Bandung yakni Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung merupakan salah

⁴³⁾ *Ibid*, hlm. 109

satu Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam bidang kebudayaan, pariwisata dan ekonomi kreatif. Kedudukan dinas tersebut merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan yang menyelenggarakan bidang kebudayaan dan bidang pariwisata yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 08 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Bandung.⁴⁴⁾

Kewenangan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung terkait bangunan cagar budaya di Kota Bandung sebagai salah satu organ pemerintahan yang bertanggungjawab akan hal ini, yaitu termasuk kewenangan atribusi. Hal ini dapat dibuktikan karena, wewenang pemerintah (dalam hal ini Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung) melakukan tugas dan wewenangnya sesuai dengan perintah tugas dan wewenang pada peraturan perundang-undangan cagar budaya. Yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya. Dan dengan menganut asas dekonsentrasi karena tugas dan wewenang Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung merupakan pelimpahan dari tugas dan wewenang pemerintah pusat seperti yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan mengenai cagar budaya.

Tugas Pokok dan Fungsi Perangkat Daerah Berdasarkan Peraturan Walikota Bandung Nomor 1398 Tahun 2016, Perangkat Daerah Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung mempunyai tugas pokok yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kebudayaan dan bidang pariwisata berdasarkan asas

⁴⁴⁾ Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung, *Profil Disbudpar*, <https://disbudpar.bandung.go.id/profile/about>, Diakses Pada 26 Desember 2019 Pukul 12.02

otonomi dan tugas pembantuan. Untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. Perumusan kebijakan teknis bidang kebudayaan dan pariwisata;
2. Penyelenggaraan sebagian urusan pemerintah dan pelayanan umum di bidang kebudayaan dan pariwisata;
3. Pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang kebudayaan dan pariwisata yang meliputi kebudayaan dan kesenian, sarana wisata, objek wisata dan pemasaran wisata;
4. Pelaksanaan pelayanan teknis ketatausahaan Dinas;
5. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.⁴⁵⁾

Rincian mengenai susunan organisasi, tugas pokok dan fungsi perangkat daerah tersebut diuraikan dalam Peraturan Walikota Bandung Nomor 1398 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung.

Undang-Undang Cagar Budaya Nomor 11 Tahun 2010 juga mengatur akan otonomi daerah dalam pengelolaan cagar budaya agar tetap lestari, yaitu sebagai berikut:

- a.) Mekanisme register nasional cagar budaya, mulai dari tahap pendaftaran, pengkajian, dan penetapan warisan budaya yang berwujud untuk ditetapkan sebagai cagar budaya atau tidak.

⁴⁵⁾ *Ibid.*

- b.) Pola hubungan pemerintah dengan pemerintah daerah dalam menyampaikan hasil penetapan cagar budaya termasuk dalam hal penghapusan cagar budaya.
- c.) Pengelolaan register nasional cagar budaya.
- d.) Pemeringkatan status cagar budaya, dalam kaitannya dengan kriteria, intervensi penanganan, dan pengelolaan suatu cagar budaya di masing-masing tingkatan wilayah kewenangan.
- e.) Sistem zonasi dalam perlindungan cagar budaya sesuai dengan tingkatan kewenangannya.
- f.) Melibatkan partisipasi masyarakat, mulai dari tahap pendaftaran, pengkajian, dan penetapan cagar budaya baik sebagai kelompok pendaftar maupun sebagai tim ahli cagar budaya. Disamping itu, masyarakat juga terlibat dalam kegiatan pelestarian secara aktif yaitu perlindungan, pemanfaatan, dan pengembangan, maupun pengawasan cagar budaya.
- g.) Masyarakat dapat memiliki dan menguasai cagar budaya.
- h.) Warisan budaya dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat banyak baik sebagai identitas, penguatan jati diri, dan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya Bab VIII pasal 95 tugas pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengelolaan cagar budaya melalui perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan, adalah sebagai berikut :

1. Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah mempunyai tugas melakukan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya.
2. Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan tingkatannya mempunyai tugas:

- a. mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan, serta meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab akan hak dan kewajiban masyarakat dalam pengelolaan bagar Budaya;
- b. mengembangkan dan menerapkan kebijakan yang dapat menjamin terlindunginya dan termanfaatkannya cagar budaya;
- c. menyelenggarakan penelitian dan pengembangan cagar budaya;
- d. menyediakan informasi cagar budaya untuk masyarakat;
- e. menyelenggarakan promosi bagar budaya;
- f. memfasilitasi setiap orang dalam melaksanakan pemanfaatan dan promosi cagar budaya;
- g. menyelenggarakan penanggulangan bencana dalam keadaan darurat untuk benda, bangunan, struktur, situs, dan kawasan yang telah dinyatakan sebagai cagar budaya serta memberikan dukungan terhadap daerah yang mengalami bencana;
- h. melakukan pengawasan, pemantauan, dan evaluasi terhadap pelestarian warisan budaya; dan
- i. mengalokasikan dana bagi kepentingan pelestarian cagar budaya.

Pasal 96 Undang-Undang Cagar Budaya Nomor 11 Tahun 2010 yang mengatur mengenai wewenang pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengelolaan cagar budaya melalui perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan berbunyi:

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan tingkatannya mempunyai wewenang:
- a. menetapkan etika pelestarian Cagar Budaya;
 - b. mengoordinasikan Pelestarian Cagar Budaya secara lintas sektor dan wilayah;
 - c. menghimpun data Cagar Budaya;
 - d. menetapkan peringkat Cagar Budaya;
 - e. menetapkan dan mencabut status Cagar Budaya;
 - f. membuat peraturan Pengelolaan Cagar Budaya;
 - g. menyelenggarakan kerja sama Pelestarian Cagar Budaya;
 - h. melakukan penyidikan kasus pelanggaran hukum;
 - i. mengelola Kawasan Cagar Budaya;
 - j. mendirikan dan membubarkan unit pelaksana teknis bidang Pelestarian, Penelitian, dan museum;
 - k. mengembangkan kebijakan sumber daya manusia di bidang keurbakalaan;
 - l. memberikan penghargaan kepada setiap orang yang telah melakukan Pelestarian Cagar Budaya;
 - m. memindahkan dan/atau menyimpan Cagar Budaya untuk kepentingan Pengamanan;
 - n. melakukan pengelompokan Cagar Budaya berdasarkan kepentingannya menjadi peringkat nasional, peringkat provinsi, dan peringkat kabupaten/kota;

o. menetapkan batas situs dan kawasan; dan p. menghentikan proses pemanfaatan ruang atau proses pembangunan yang dapat menyebabkan rusak, hilang, atau musnahnya Cagar Budaya, baik seluruh maupun bagian-bagiannya.

(2) Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah berwenang:

- a. menyusun dan menetapkan Rencana Induk Pelestarian Cagar Budaya;
- b. melakukan pelestarian Cagar Budaya yang ada di daerah perbatasan dengan negara tetangga atau yang berada di luar negeri;
- c. menetapkan Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan/atau Kawasan Cagar Budaya sebagai Cagar Budaya Nasional;
- d. mengusulkan Cagar Budaya Nasional sebagai warisan dunia atau Cagar Budaya bersifat internasional; dan
- e. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria Pelestarian Cagar Budaya.

Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 7 Tahun 2018 juga mengatur mengenai tugas dan wewenang dari pemerintah Kota Bandung dalam pengelolaan cagar budaya di Kota Bandung yang diatur di dalam Pasal 2 dan Pasal 3. Pasal 2 berbunyi :

(1) Pemerintah Daerah Kota mempunyai tugas melakukan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan Cagar Budaya.

(2) Pemerintah Daerah Kota mempunyai tugas:

- a. mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan, serta meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab akan hak dan kewajiban masyarakat dalam pengelolaan Cagar Budaya;
- b. mengembangkan dan menerapkan kebijakan yang dapat menjamin terlindunginya dan termanfaatkannya Cagar Budaya;
- c. menyelenggarakan penelitian dan pengembangan Cagar Budaya;
- d. menyediakan informasi Cagar Budaya untuk masyarakat;
- e. menyelenggarakan promosi Cagar Budaya;
- f. memfasilitasi setiap orang dalam melaksanakan pemanfaatan dan promosi Cagar Budaya;
- g. menyelenggarakan penanggulangan bencana dalam keadaan darurat untuk benda, bangunan, struktur, situs, dan kawasan yang telah dinyatakan sebagai Cagar Budaya serta memberikan dukungan terhadap daerah yang mengalami bencana;
- h. melakukan pengawasan, pemantauan, dan evaluasi terhadap pelestarian warisan budaya; dan
- i. mengalokasikan dana bagi kepentingan pelestarian Cagar Budaya.”

Wewenang pemerintah daerah dalam pasal 3 Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun

2018 tentang Pengelolaan Cagar budaya berbunyi :

“Pemerintah Daerah Kota mempunyai wewenang:

- a. menetapkan etika pelestarian Cagar Budaya;
- b. mengoordinasikan pelestarian Cagar Budaya;
- c. menghimpun data Cagar Budaya;
- d. menetapkan peringkat Cagar Budaya;
- e. mengusulkan peringkat Cagar Budaya tingkat Provinsi dan Nasional;
- f. menetapkan dan mencabut status Cagar Budaya;
- g. membuat peraturan pengelolaan Cagar Budaya;
- h. menyelenggarakan kerja sama pelestarian Cagar Budaya;
- i. melakukan penyidikan kasus pelanggaran hukum;
- j. mengelola Kawasan Cagar Budaya;
- k. mendirikan dan membubarkan unit pelaksana teknis bidang pelestarian, penelitian, dan museum;
- l. mengembangkan kebijakan sumber daya manusia di bidang keurbakalaan;
- m. memberikan penghargaan kepada setiap orang yang telah melakukan pelestarian Cagar Budaya;
- n. memindahkan dan/atau menyimpan Cagar Budaya untuk kepentingan pengamanan;
- o. melakukan pengelompokan Cagar Budaya berdasarkan kepentingannya menjadi peringkat Daerah Kota;
- p. menetapkan batas situs dan kawasan;
- q. menghentikan proses pemanfaatan ruang; dan
- r. menerima pendaftaran Cagar Budaya.