

BAB IV

IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2010

TENTANG CAGAR BUDAYA TERHADAP RENOVASI BANGUNAN

CAGAR BUDAYA DI KOTA BANDUNG

A. Implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya Terhadap Renovasi Bangunan Cagar Budaya Di Kota Bandung

Berkenaan dengan tema dan permasalahan yang penulis angkat yaitu tentang bangunan cagar budaya. Di dalam praktik hukum, tentu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya belum cukup operasional di lapangan karena masih diperlukan petunjuk pelaksanaan dan atau petunjuk teknis untuk pelaksanaannya. Regulasi yang berada di bawah undang-undang ini terutama di kawasan Kota Bandung belum terimplementasi secara optimal. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya beberapa contoh kasus mengenai bangunan cagar budaya di Kota Bandung.

Penerapan Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya juga kurang akan sosialisasi kepada masyarakat. Terutama masyarakat di Kota Bandung. Banyak bangunan cagar budaya di Kota Bandung yang diincar oleh para investor untuk dijadikan tempat usaha. Walaupun di Kota Bandung sendiri sudah diciptakan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Cagar Budaya yang tentunya peraturan daerah ini berkiblat pada Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.

Peraturan perundang-undangan yang belum tersosialisasikan menjadi faktor penghambat jalanya implementasi Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang

Cagar Budaya. Sosialisasi dan penerapan regulasi mengenai bangunan cagar budaya di Kota Bandung juga terhambat karena adanya Koordinasi birokrasi buruk menjadi salah satu kendala penyelamatan Bandung Cagar Budaya di Kota Bandung. Dan juga pada pengaturannya, tidak semua orang bisa memiliki cagar budaya dengan begitu saja. Kecuali pemilik asli dari bangunan cagar budaya tersebut. Dan itupun jika pihak pemilik bangunan cagar budaya tersebut ingin merevitalisasi bangunan cagar budaya miliknya harus mendapatkan izin pemerintah terlebih dahulu.

Dilihat dari Pasal 14 Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya yang menjelaskan bahwa warga negara asing dan/atau badan hukum asing tidak dapat memiliki dan/atau menguasai Cagar Budaya, kecuali warga negara asing dan/atau badan hukum asing yang tinggal dan menetap di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian warga negara asing dan/atau badan hukum asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang membawa Cagar Budaya, baik seluruh maupun bagian-bagiannya, ke luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian berdasarkan Pasal 22 ayat (1) dan (2) Perda Kota Bandung No. 7 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Cagar Budaya, yaitu jika setiap orang di Daerah Kota dapat memiliki dan/atau menguasai Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, dan/atau Situs Cagar Budaya dengan tetap memperhatikan fungsi sosial sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan juga setiap orang di Daerah Kota dapat memiliki dan/atau menguasai Cagar Budaya apabila jumlah dan jenis Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya,

dan/atau Situs Cagar Budaya telah memenuhi kebutuhan Daerah. Maka dapat diketahui bahwa Warga Negara Asing tidak bisa begitu saja memiliki bangunan cagar budaya. Meskipun memang bisa saja bagi Warga Negara Asing yang menetap di wilayah Indonesia. Tetapi tentunya harus mempunyai proses perizinan yang panjang. Dan jika ini terjadi, ini akan menimbulkan dampak buruk. Yaitu hilangnya nilai dan karakter dari bangunan cagar budaya yang ada di Kota Bandung. Terutama investor warga negara asing dikhawatirkan juga kurang mengetahui tentang regulasi mengenai bangunan cagar budaya yang akan mereka beli atau investasikan. Dan melakukan hal-hal yang bertentangan dengan Undang-Undang Cagar Budaya.

Warga Negara Asing yang mempunyai izin tetap yang dimaksud dalam Undang-Undang juga tidak dijelaskan dengan spesifik di dalam Undang-Undang Cagar Budaya tersebut, sehingga tidak jelas mengenai izin tinggal yang seperti apa dan jangka waktu izin tinggal yang dimaksud dalam pengaturan tersebut.

Beberapa hal yang juga dikhawatirkan akan berdampak buruk bagi nilai yuridis bangunan cagar budaya tersebut yakni, adanya adaptasi bangunan cagar budaya yang tidak sesuai yang pengaturan. Karena tertera di Pasal 83 Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya. Adaptasi pada bangunan cagar budaya harus menambah fasilitas sesuai kebutuhan, mengubah susunan ruang secara terbatas dan/atau mempertahankan gaya, arsitektur, konstruksi asli, dan keharmonisan estetika lingkungan di sekitarnya. Sementara salah satu bangunan cagar budaya yakni bangunan rumah kembar yang direnovasi di Jalan Gatot Subroto Kota Bandung juga sudah menjadi salah satu kasus yang

membuktikan bahwa pemerintah tidak terlalu mengawasi renovasi yang seharusnya diadaptasikan sesuai Undang-Undang justru dilakukan tidak sesuai dengan Undang-Undang Cagar Budaya. Terlebih jika para investor yang akan melakukan investasi maupun membuat usaha di lokasi yang merupakan bangunan cagar budaya akan adanya kemungkinan bangunan tersebut dimodifikasi hingga masyarakat Kota Bandung pun bisa saja tidak mengenal identitas bangunan cagar budaya daerahnya, kemudian melanggar ketentuan Undang-Undang Cagar Budaya. Dan lebih buruknya jika investor tersebut merenovasi bangunan secara bertentangan dengan regulasi atau tanpa izin pemerintah dengan alasan tidak mengetahui bahwa itu merupakan bangunan cagar budaya dan atau tidak mengetahui secara jelas mengenai pengaturan cagar budaya.

Penerapan atau pengimplementasian Undang-Undang No.11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya dikatakan belum cukup optimal juga karena permasalahan renovasi yang dilakukan oleh pemilik rumah kembar di Jalan Gatot Subroto Kota Bandung karya Presiden Ir. Soekarno yang merupakan bangunan cagar budaya golongan B, dikarenakan terdapat beberapa pelanggaran yang dilakukan pemilik. Pertama adalah membuat dinding tinggi melebihi 1,5 meter di luar sehingga bangunan tidak terlihat. Kedua, bangunan cagar budaya harus ada konsultasi dengan Tim Cagar Budaya jika ingin direnovasi atau mengubah fungsi. Meskipun bangunan dimiliki oleh masyarakat. Namun secara aturan tidak boleh diubah tanpa izin atau konsultasi dengan tim ahli cagar budaya di Kota Bandung.

Pelanggaran yang dilakukan oleh pemilik rumah kembar tersebut bertentangan pada Pasal 81 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 Tentang

Cagar Budaya yang menjelaskan jika setiap orang dilarang mengubah fungsi ruang Situs Cagar Budaya dan/atau Kawasan Cagar Budaya peringkat nasional, peringkat provinsi, atau peringkat kabupaten/kota, baik seluruh maupun bagian-bagiannya, kecuali dengan izin Menteri, gubernur, atau bupati/wali kota sesuai dengan tingkatannya.

Renovasi yang dilakukan oleh pemilik rumah kembar ini juga diketahui tidak adanya permohonan izin dari pemilik rumah kembar tersebut kepada pemerintah. Terlebih lagi renovasi yang dilakukannya memang mengubah struktur, nilai arsitektur maupun keaslian dari bangunan tersebut. Ia juga melanggar Pasal 83 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 yang memaparkan bahwa Bangunan Cagar Budaya atau Struktur Cagar Budaya dapat dilakukan adaptasi untuk memenuhi kebutuhan masa kini dengan tetap mempertahankan ciri asli dan atau muka Bangunan Cagar Budaya atau Struktur Cagar Budaya, ciri asli lanskap budaya dan atau permukaan tanah Situs Cagar Budaya atau Kawasan Cagar Budaya sebelum dilakukan adaptasi. Adaptasi yang dimaksud dilakukan dengan mempertahankan nilai-nilai yang melekat pada Cagar Budaya, menambah fasilitas sesuai dengan kebutuhan, mengubah susunan ruang secara terbatas, dan atau mempertahankan gaya arsitektur, konstruksi asli, dan keharmonisan estetika lingkungan di sekitarnya.

Permasalahan ini dapat diketahui bahwa pelanggaran yang dilakukan oleh pemilik rumah kembar merupakan salah satu alasan kurang optimalnya penerapan Undang-Undang Cagar Budaya di Kota Bandung. Padahal sudah jelas bahwa Rumah Kembar termasuk pada bangunan cagar budaya golongan B yang terdapat

pada Perda No. 7 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Cagar Budaya. Selain permasalahan renovasi Rumah Kembar yang dihilangkan ciri fisik bangunanya, Gedung Swarha yang terletak di jalan Asia Afrika yang seharusnya dilakukan renovasi sesuai pengaturan adaptasi dan revitalisasi pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, justru malah kurang mendapatkan perhatian dari Pemerintah Kota Bandung.

Fungsi pada bangunan cagar budaya golongan A yakni Gedung Swarha sebagai hotel sudah tidak berfungsi lagi. Sejak sekitar tahun 1980, Gedung Swarha bagai ‘mati suri’. Gedung ini tidak lagi berfungsi sebagai hotel. Bangunan lantai dua hingga lima dibiarkan terbengkalai, tak terawat, dan tak lagi memiliki fungsi yang berarti. Dan hingga saat ini lantai dasarnya masih digunakan menjadi pertokoan busana. Dengan bangunan yang cukup kumuh dan kurang terawat jika dilihat dari sudut luar gedung.

Konflik waris dan konflik pemerintahan yang bersifat pribadi pada gedung tersebut juga menjadi salah satu penyebab gedung ini tak berfungsi lagi sesuai fungsinya dan terlihat tidak terawat. Tetapi jika dihubungkan dengan penerapan maupun pengimplementasian Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya tentu saja gedung cagar budaya golongan B ini tidak sesuai pada apa yang seharusnya dilakukan pemerintah terhadap gedung ini. Karena gedung ini selain mempunyai nilai sejarah dengan ciri fisiknya, gedung ini juga mempunyai nilai yuridis yaitu merupakan salah satu bangunan cagar budaya sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dan tertuang di dalam peraturan daerah,

yakni Perda Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Cagar Budaya yang tentunya berakibat dengan Undang-Undang Cagar Budaya.

Seharusnya dilakukan revitalisasi dan adaptasi oleh pemerintah (dalam hal ini yaitu Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung) pada bangunan ini sesuai dengan peraturan undang-undangan. Yaitu seharusnya dapat diarahkan renovasi yang sesuai pada revitalisasi dan adaptasi sesuai Pasal 80 dan 83 Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya. Agar tidak terlihat kumuh dan tidak terawat. Pemeliharaan yang tertuang pada bab VII mengenai Pelestarian Paragraf 4 Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya juga seharusnya diterapkan pada gedung ini karena melihat kondisi gedung ini seperti yang tidak terpelihara terlepas dari keaslian gedung tersebut. Kemudian pemanfaatan bangunan cagar budaya pada Gedung Swarha juga seharusnya dikembangkan agar bangunan cagar budaya golongan A tersebut dapat berfungsi sesuai fungsinya. Atau paling tidak danya pemanfaatan yang dilakukan oleh pemerintah yang fungsinya tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan. Karena pemanfaatan bangunan cagar budaya dapat dilakukan seperti yang tertera pada Pasal 85 Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya jika seharusnya Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan setiap orang dapat memanfaatkan Cagar Budaya untuk kepentingan agama, sosial, pendidikan, ilmu pengetahuan, teknologi, kebudayaan, dan pariwisata, Pemerintah dan Pemerintah Daerah memfasilitasi pemanfaatan dan promosi Cagar Budaya yang dilakukan oleh setiap orang. Lalu memfasilitasi berupa izin pemanfaatan, dukungan Tenaga Ahli Pelestarian, dukungan dana, dan atau pelatihan. Kemudian promosi sebagaimana

dimaksud pada ayat (2) dilakukan untuk memperkuat identitas budaya serta meningkatkan kualitas hidup dan pendapatan masyarakat.

Gedung Swarha yang pada awalnya berfungsi jadi hotel, dan jika tidak memungkinkan untuk berfungsi sebagai hotel kembali, sebaiknya pemerintah memanfaatkan gedung tersebut untuk kepentingan masyarakat tetapi dengan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Agar gedung yang termasuk dalam kategori bangunan cagar budaya golongan A tersebut berfungsi dengan seharusnya atau paling tidak bermanfaat bagi pemerintah maupun bagi masyarakat Kota Bandung. Demi tercapainya pengimplementasian Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya di Kota Bandung.

B. Peran Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata (Disbudpar) Kota Bandung

Terhadap Renovasi Cagar Budaya Di Kota Bandung

Dalam hal ini kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah adalah untuk memperlambat punahnya warisan budaya dari wilayah Indonesia. Anggapan bahwa cagar budaya memiliki nilai ekonomi yang menguntungkan apabila diperjual belikan, secara bertahap dapat digantikan dengan pemanfaatan bersifat berkelanjutan (*sustainable*) agar dapat dinikmati kehadirannya oleh generasi mendatang. Peran Pemerintah Daerah menjadi tantangan yang seharusnya dipertimbangkan untuk mencapai maksud ini. Hanya melalui pendekatan pelestarian yang bersifat menyeluruh (holistik) harapan masyarakat yang dirumuskan menjadi undang-undang ini dapat direalisasikan oleh semua pemangku kepentingan. Masyarakat daerah mampu menjadi tokoh utama untuk

menjaga kekayaan budaya miliknya sebagai kekayaan bangsa yang dibanggakan oleh generasi mendatang.

Pengaturan cagar budaya dapat ditarik dasar hukumnya pada Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar ini, dirumuskan bahwa pemerintah Indonesia berkewajiban “melaksanakan kebijakan memajukan kebudayaan secara utuh untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Rumusan ini menjadi pedoman dalam menyusun pasal-pasal berisi perintah, larangan, anjuran, pengaturan, dan hukuman yang menguntungkan masyarakat. Isu tentang *adaptive reuse*, *good governance*, desentralisasi kewenangan, atau hak-hak publik selalu mewarnai kalimat dan susunan pasal Undang-Undang Cagar Budaya. Mulai tahun 2010 perhatian itu lebih terfokus kepada persoalan upaya kongkret meningkatkan kesejahteraan rakyat sekaligus mengangkat peradaban bangsa menggunakaninggalan purbakala. Ini adalah misi sebenarnya dari penyusunan Undang-Undang Cagar Budaya.

Dalam Pasal 95 Ayat (2) Huruf a dan b yang menjelaskan bahwa mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan, serta meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab akan hak dan kewajiban masyarakat dalam pengelolaan Cagar Budaya. Kemudian mengembangkan dan menerapkan kebijakan yang dapat menjamin terlindunginya dan termanfaatkannya Cagar Budaya. Dapat diketahui

bahwa Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (DISBUDPAR) Kota Bandung merupakan instansi yang seharusnya berperan dan bertanggung jawab atas pengelolaan cagar budaya di Kota Bandung.

Tugas dan wewenang Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (DISBUDPAR) Kota Bandung pada kenyataannya dalam menjalankannya yakni bertanggungjawab atas pengelolaan cagar budaya di Kota Bandung belum cukup operasional dengan sepenuhnya. Karena dengan adanya beberapa permasalahan mengenai renovasi bangunan cagar budaya di Kota Bandung hingga banyaknya investor asing yang tertarik berinvestasi dengan beberapa bangunan cagar budaya di Kota Bandung menunjukkan bahwa kurangnya sosialisasi peraturan perundang-undangan, baik undang-undang tentang cagar budayanya itu sendiri maupun peraturan daerah tentang pengelolaan cagar budaya yang telah diterapkan di Kota Bandung.

Peran dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (DISBUDPAR) Kota Bandung belum sesuai dengan kewenangan pemerintah daerah yakni kewenangan atribusi dan dengan asas dekonsentrasi. Berkenaan dengan permasalahan yang penulis analisis yakni renovasi secara berlenihan hingga bertentangan dengan undang-undang yang terjadi pada Rumah Kembar di Jalan Gatot Subroto Kota Bandung, hingga pemerintah (Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung) kurang optimal dalam mengawasi bangunan cagar budaya yang diketahui pada saat renovasi berlangsung berdasarkan pelaporan masyarakat. Dan juga kurangnya sosialisasi mengenai pengaturan tentang cagar budaya. Meskipun kini pelanggaran tersebut sudah ditangani.

Bangunan cagar budaya golongan A, Gedung Swarha juga yang seharusnya ditindaklanjuti dengan adanya perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan. Dengan lebih rinci yaitu renovasi berbasis revitalisasi maupun adaptasi sebagaimana merupakan tugas dan wewenang dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (DISBUDPAR) Kota Bandung juga belum dioperasikan. Jadi yang terjadi pada bangunan cagar budaya tersebut pada saat ini yaitu terlihat kurang terawat dan tidak berfungsi dengan semestinya. Karena di dalam Pasal 97 Ayat (1) juga dikatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah memfasilitasi pengelolaan kawasan cagar budaya. Berarti memang sudah seharusnya menjadi tugas dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (DISBUDPAR) Kota Bandung agar bertanggungjawab dan melakukan peranya secara operasional dan optimal sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.