BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan di berbagai bidang memerlukan tanah.Tanah merupakan sumber daya alam yang dapat dinilai keberadaannya dan sebagai tempat manusia untuk melakukan berbagai aktivitas lainnya yang dapat mensejahterakan diri dan keluarganya.Tanah menjadi semakin penting kegunaannya karena tanah dapat dimanfaatkan secara horizontal maupun vertikal.Kedudukan seperti hal tersebut membuat tanah menjadi sumber daya utama yang merupakan tempat sebagai titik temu segala kegiatan manusia yang dapat memicu konflik apabila dalam hal penggunaan dan penguasaan tanah tersebut tidak diatur secara jelas dan tidak ada kepastian hukum.

Berbagai negara menganggap tanah dan bangunan bersejarah sangat penting, salah satunya di Indonesia, tanah dan bangunan bersejarah memiliki arti tersendiri, karena manusia mempunyai hubungan emosional dan spiritual terhadap tanah dan bangunan miliknya.Tanah dan bangunan tidak dapat semata-mata dipandang hanya sebagai komoditas.Hubungan tanah dan bangunan dengan pemiliknya mengandung nilai-nilai budaya, sejarah, adat, ekonomis, dan spiritual, seperti halnya bangunan yang memiliki nilai bersejarah.

Pembangunan yang tidak merata, khususnya di beberapa wilayah perkotaan dan terutama yang memiliki bangunan bersejarah tentunya harus memiliki suatu

konsep tata ruang, yaitu berdaya guna, berhasil guna, dan berkelanjutan. Penataan ruang yang didasarkan pada karakteristik dan daya dukungnya serta penggunaan teknologi yang sesuai, akan meningkatkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan sub-sistem yang berarti juga meningkatkan daya tampung dan pemanfaatannya[1]. Pemanfaatan ruang yang dimaksudkan adalah pemanfaatan ruang yang menggambarkan ukuran, fungsi serta seluruh kegiatan manusia dan/atau kegiatan alam.Wujud pola pemanfaatan ruang diantaranya meliputi lokasi, pemukiman, tempat kerja industri, pertanian, serta pola penggunaan tanah pedesaan dan perkotaan[2].

Pemanfaatan ruang akibat pertambahan penduduk dan peningkatan aktivitas usaha yang merupakan penyebab dari awal berkembangnya lokasi perumahan wilayah perkotaan.Perkembangan ini berdampak kepada peningkatan tuntutan kebutuhan ruang.

Ketersediaan ruang itu sendiri tidak tak terbatas, sehingga bila pemanfaatan ruang tidak diatur dengan baik, kemungkinan besar terdapat pemborosan manfaat ruang dan penurunan kualitas ruang.Hal ini membuat pemerintah mengundangkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang untuk mengatur pemanfaatannya berdasarkan besaran kegiatan, jenis kegiatan, fungsi lokasi, kualitas ruang, dan estetika lingkungannya.

Hasil perencanaan tata ruang setelah melalui proses perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang adalah Rencana Tata Ruang. Selanjutnya pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008

[1]I Gede Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, Hlm. 283.
[2]*Ibid*, hlm. 284.

tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (yang selanjutnya disebut RTRW) untuk mengkoordinir pemanfaatan ruang yang semakin bertambah diakibatkan oleh pertambahan penduduk.

Berdasarkan pertambahan penduduk dan perkembangannya Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang memiliki banyak peninggalan benda-benda bersejarah. Peninggalan sejarah tersebut pada saat ini, dapat menjadi bukti bahwa pada saat itu di Indonesia pernah ada beberapa peristiwa bersejarah yang mewakili zamannya[3]. Salah satu bukti peninggalan dari masa lalu yaitu kemegahan dan keanekaragaman berbagai bangunan bersejarah di Kota Bandung.Peranan sejarah dalam kaitannya dengan bangunan, yaitu tempat terjadinya peristiwa bersejarah, sebagai ikatan simbolis antara peristiwa yang lalu dengan sekarang[4].

Ditinjau dari segi arsitektur, Bandung pernah dijuluki sebagai laboratorium arsitektur paling lengkap[5]. Berbagai bangunan tua yang masih kokoh berdiri saat ini, bukan hanya mampu menceritakan bagaimana awal kota ini di bangun.Bangunan tua Gedung Sate yang hingga kini tetap menjadi *landmark* Kota Bandung dan kampus Institut Teknologi Bandung (ITB) yang berusaha memadukan gaya arsitektur modern dan tradisional, membuktikan bahwa kota ini masih menyimpan kekayaan gaya arsitektur *art deco*[6]*.* Kota Bandung sampai tahun 1970, diperkirakan masih ada tersisa lebih kurang 2.500 bangunan arsitektur kolonial berusia lebih dari 60 (enam puluh) tahun, langka dan memiliki nilai sejarah dan seni budaya yang patut

---

[3]Sastra Indis, *"Pelestarian Bangunan Kuno Sebagai Aset Sejarah Budaya Bangsa"*, http://www.arsitekturindis.com. Diakses Pada Tanggal, 3 April 2011, Pukul 10.30 WIB.

[4]Bandung Heritage, Artikel, *"Sejarah Bangunan Kuno di Kota Bandung"*, http://www.Bandungheritage.org, Diakses Pada tanggal, 3 April 2011, Pukul 10.45 WIB.

[5]Sastra Indis, *Loc. cit.*

[6]Bandung*Heritage*, *Loc. cit*

dilindungi, Namun bangunan-bangunan tua yang maha penting dan bernilai sejarah seolah menyusut terkalahkan oleh arus modernisasi.

Menurut data Bandung *Heritage Society*, ada tujuh bangunan tua yang bernilai sejarah hilang dalam kurun waktu lima tahun,sedangkan menurut data Dinas Pariwisata dan Kebudayaan pada tahun 2005, setidaknya ada 6000 bangunan tua yang termasuk cagar budaya, namun jumlah tersebut berkurang menjadi 99 bangunan pada tahun 2009[7].

Bangunan Cagar Budaya ditetapkan berdasarkan kriteria, yaitu dari nilai sejarah, nilai arsitektur, nilai ilmu pengetahuan, nilai sosial budaya, dan umur dari bangunan bersejarah.Berdasarkan hal ini maka, pemillik harus berhati-hati dalam melakukan pembongkaran ataupun perubahan terhadap bangunan bersejarah.Idealnya, jika hendak membongkar bangunan, pemilik harus melihat dulu, apakah bangunan bersejarah yang dimilikinya masuk dalam kriteria bangunan cagar budaya atau tidak.

Bangunan-bangunan cagar budaya yang berada di kota Bandung diantaranya terletak di jalan Ir. H.Djuanda (Dago) dan Braga. Bangunan-bangunan yang terdapat disana menjadi sangat penting karena menjadi penanda yang mewakili perkembangan zaman sekaligus titik pengingat proses sejarah kota Bandung. Beberapa bangunan di jalan Ir. H.Djuanda (Dago) dan Braga tersebut dalam kondisi tidak terawat, tetapi sebagian besar lainnya masih tampak dalam keadaan cukup baik dan pada umumnya merupakan kediaman pribadi.Bangunan-bangunan bersejarah di jalan Ir. H.Djuanda (Dago) tersebut tidak sedikit diantaranya

[7] Haryono Kunto, *Nasib Bangunan Kuno di Kota Bandung*, Bandung Ghanesa, 2000, hlm. 21.

telah dialih fungsikan oleh pemiliknya sebagai tempat usaha karena pengaruh letaknya yang sangat strategis, selain dijadikan tempat usaha juga banyak bangunan-bangunan yang diubah fisiknya dan digunakan tidak sesuai dengan fungsi awal dari bangunan tersebut.

Dagoberasal dari bahasa sunda *dagoan*yang artinya menunggu. Zaman dahulu di masa penjajahan Belanda, penduduk di daerah utara Bandung memiliki suatu kebiasaan untuk saling menunggu dan pergi bersama-sama ke kota, yang mana pada masa itu, rute yang ditempuh menuju kota melewati daerah yang masih tergolong sepi dan rawan binatang buas, terutama di daerah hutan di sekitar terminalDago sekarang[8].Tahun 1900-1914, pemerintahHindia Belanda memulai pembangunan di daerah Bandung, pembangunan di daerah Dago, dimulai dengan pembangunan rumah peristirahatan milik Andre van der Brun pada tahun 1905, pada saat ini bangunan ini masih berdiri dan berada bersebelahan dengan Hotel Jayakarta[9]. Wilayah Dago itu sendiri meliputi, simpang Dago ke arah utara,Dagojati(STKS-sekarang), Dago biru, Dago pojok, hingga PLTA Bengkok[10].

Jalan Braga di Kota Bandung memiliki sejarah panjang dan sangat dikenal. Jalan ini terletak tepat di jantung kota dan berdekatan dengan Jalan Asia Afrika di mana terdapatbangunan bersejarah yang dikenal dengan Gedung Merdeka[11].Dahulu jalan sepanjang lebih kurang 700 meter ini dibuat karena kaitannya dengan

---

[8]*Sejarah Dago*, http://id.wikipedia.org/wiki/Dago,-Coblong,-Bandung,Diakses Pada Tanggal 1 April 2011, Pukul 16.00 WIB.

[9] *Ibid*.

[10] *Ibid.*

[11] *Sejarah Braga*, http://ndha09.blogdetik.com, Diakses Pada Tanggal 1 April, Pukul 16.00 WIB.

pembuatan jalan Anyer-Panarukan oleh Daendels Tahun 1808-1811[12].Masyarakat setempat juga memiliki legenda sendiri terhadap nama Braga ini. Menurut Ketua Paguyuban Warga Braga Kota Bandung, David B. Sediono, nama Braga berasal dari kata Sunda *Baraga*. *Baraga* itu artinya jalan-jalan menjelajahi Sungai Cikapundung yang letaknya di dekat Braga, dan masyarakat pada saat itu suka menghabiskan waktu dengan *baraga* di Sungai Cikapundung.

Sebagian besar masyarakat yang merubah bangunan bersejarah di Kota Bandung dikarenakan bahwa dengan mengubah bangunan tersebut bisa memberikan keuntungan ekonomi, dalam hal ini mengubah bangunan tersebut menjadi *factory outlet*, ruko, *mall* dan lain sebagainya, misalnya kasus pembongkaran bangunan tua bekas Toko Meubel Teno dan Korono pada era tahun 1940-an, di Jalan Braga No. 62 Bandung pada tahun 2009 yang dilakukan oleh pemilik tanpa mendapatkan ijin dari pemerintah kota, bangunan tersebut untuk dijadikan hotel bernama Hotel Dino Feruci, menyebabkan meningkatnya pembongkaran yang dapat mengakibatkan bangunan-bangunan tersebut terancam punah[13].

Berbagai upaya memberikan perlindungan terhadap bangunan bersejarah tersebut telah ada dalam bentuk undang-undang dan peraturan pelaksananya.Berbagai peraturan perundang-undangan yang ada, sebenarnya sudah dituangkan dengan jelas mengenai larangan pembongkaran bangunan bersejarah tersebut tanpa ijin dari pemerintah, bahkan oleh undang-undang ini, sudah ditetapkan hukuman baik penjara maupun dendanya.Namun hingga kini

---

[12] *Ibid*.

[13]*Satu Toko di Braga dibongkar*, http://www.korantempo.com. Diakses Pada Tanggal, 1 April 2011, Pukul 15.30 WIB.

praktik-praktik pembongkaran semakin marak.Terlebih lagi bangunan-bangunan bersejarah tersebut kebanyakan berada di lokasi-lokasi strategis secara geografis[14].

Berdasarkan hal tersebut, sebenarnya telah ada Undang-Undang yang mengatur Cagar Budaya yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.Pemilik bangunan bersejarah seringkali dirugikan karena pemilik memiliki kewajiban yang berat dalam melindungi dan memelihara bangunan bersejarah yang jika tidak dijalankan akan terkena sanksi, dan pemilik bangunan bersejarah hanya diperbolehkan mengalihkan bangunan tersebut kepada negara. Hal ini membuktikan bahwa peraturan yang telah ada tersebut belum cukup memadai dalam melindungi hak dari pemilik bangunan bersejarah.Undang-undang tersebut dinilai masih terlalu umum dan kurang aplikatif sehingga saat ini belum bisa menjadi alat yang ampuh untuk menyelesaikan masalah.

Berdasarkan latar belakangyang dikemukakan di atas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dan menuangkannya dalam bentuk skripsi dengan mengambil judul: **TINJAUAN HUKUM MENGENAI ALIH FUNGSI BANGUNAN BERSEJARAH DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2010 TENTANG CAGAR BUDAYA JUNCTO UNDANG-UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN RUANG.**

[14]Retrievalinformation, *Kumpulan Artikel Tentang Bangunan Bersejarah di Bandung,* http://www.ahmadheryawan.com, Diakses Pada Tanggal 1 April 2011, Pukul 15.00 WIB.

B. Identifikasi Masalah

Permasalahan yang di angkat oleh penulis dalam hal ini adalah:

1. Bagaimanakah pelaksanaanpengaturan hukum atas alih fungsi bangunan bersejarah ditinjau dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya?
2. Bagaimana upaya pencegahan terjadinya alih fungsi bangunan bersejarah menjadi bangunan komersial dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dan tujuan daripenulisan tersebut, yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan hukum atas alih fungsi bangunan bersejarah ditinjau dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya
2. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya pencegahan terjadinya alih fungsi bangunan bersejarah menjadi bangunan niaga dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

D. Kegunaan Penelitian

Penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, yaitu antara lain:

1. Kegunaan Teoretis

   Penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum pada umumnya serta hukum penataan ruang dan cagar budaya pada khususnya.

2. Kegunaan Praktis

   Penulisan skripsi ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pemerintah dan pemilik bangunan bersejarah atau ahli warisnya sebagai bahan pertimbangan untuk mengambil tindakan hukum yang tepat dalam hal pengalihan serta upaya pencegahan terjadinya ahli fungsi atas bangunan bersejarah.

E. Kerangka Pemikiran

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea kedua yang menyebutrkan bahwa:

> “Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”.

Makna yang tersirat dari kata adil dan makmur dalam alinea kedua tersebut merupakan keadilan yang diperuntukkan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pelaksanaan tujuan Negara yang di amanatkan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa:

> "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, …".

Amanat dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut merupakan konsekuensi hukum yang mengharuskan perintah tidak hanya melaksanakan tugas pemerintahan saja, melainkan juga kesejahteraan sosial melalui pembangunan nasional.Hal tersebut merupkan landasan perlindungan hukum atas bangunan bersejarah, karena kata "melindungi" merupakan asas perlindungan hukumbagi segenap bangsa Indonesia untuk mencapai keadilan.

Indonesia merupakan Negara hukum berdasarkan Pancasila yang bertujuan untuk menciptakan ketertiban umum dan masyarakat adil dan makmur secara spiritual dan materil.Salah satu ciri Negara hukum adalah adanya konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Menurut Sri Soemantri, tidak ada satupun negara di dunia yang tidak mempunyai konstitusi. Negara dan konstitusi bagaikan dua sisi mata uang, merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain[15]. Undang-undang dasar 1945 merupakan konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

[15] Dahlan Thaib, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hlm. 33.

Pemikiran tentang Negara hukum pertama kali dikemukakan oleh Plato dalam tulisannya tentang *nomoi* Istilah negara hukum tidak terdapat dalam naskah asli Undang-Undang Dasar 1945, namun hanya terdapat dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, yang menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) dan tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*)[16]. Istilah negara hukum baru ditemukan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ketiga yang secara tegas menyebutkan, bahwa :

"Negara Indonesia adalah Negara hukum".

Hal ini menjelaskan bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*) dan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar), bukan absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).Salah satu konsekuensi dari Negara hukum adalah bahwa tindakan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah harus berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau yang disebut dengan asas legalitas[17].

Istilah negara hukum dalam bahasa Belanda disebut *rechtstaat,* sedangkan dalam terminologi Inggris disebut *rule of law*.Istilah *rule of law* dalam perkembangan hukum di Indonesia disebut dengan negara hukum yang diartikan sebagai negara atau pemerintah berdasarkan atas hukum.

---

[16] Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm. 35.

[17] *Ibid.*

Menurut Von Munch bahwa unsurnegara berdasarkan atas hukum ialah adanya[18] :

1. Hak-hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Keterkaitan semua organ negara pada undang-undang dasar dan keterkaitan peradilan pada undang-undang dan hukum;
4. Aturan dasar tentang proporsionalitas (*verhaltnismassingkeit*);
5. Pengawasan peradilan terhadap keputusan-keputusan (penetapan-penetapan) kekuasaan umum;
6. Jaminan peradilan dan hak-hak dasar dalam proses peradilan;
7. Pembatasan terhadap berlaku surutnya undang-undang.

Peraturan perundang-undangan merupakan hukum yang in *abstracto* atau *general norm* yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (general)[19]. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa :

> "Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum"

Setiap Negara memiliki tujuan tertentu yang ingin dicapai oleh pemerintah Indonesia salah sdatunya adalah memberikan perlindungan bagi seluruh warga

---

[18]Von Munch, dalam *Teori Negara Hukum*, http://wahy.multiply.com, Diakses Pada Tanggal 7 Juli 20011, Pukul 20.00 WIB.

[19] Ridwan H.R., Hukum Administrasi Negara, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 133.

Negara Indonesia. Hal ini terlihat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat yang menyatakan, bahwa :

> "… kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum…"

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea keempat tersebut menegaskan bahwa pemerintah Indonesia harus berusaha semaksimal mungkin untuk memajukan kesejahteraan umum.Hal ini sejalan dengan prinsip *welfare state* (negara kesejahteraan) yang dianut oleh pemerintah Indonesia.

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 merupakan kelanjutan dari pembangunan sebelumnya untuk mencapai tujuan pembangunan nasional. Visi pembangunan nasional Indonesia tahun 2005-2025 adalah Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur.

Pembangunan nasional memiliki 8 (delapan) misi, yaitu :

1. Mewujudkan masyarakat yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudi dan beradab berdasarkan falsafah Pancasila.
2. Mewujudkan bangsa yang berdaya saing.
3. Mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum.
4. Mewujudkan Indonesia aman, damai dan bersatu.
5. Mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan.
6. Mewujudkan Indonesia asri dan lestari.

7. Mewujudkan Indonesia menjadi Negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat dan berbasiskan kepentingan nasional.
8. Mewujudkan Indonesia berperan penting dalam pergaulan dunia internasional.

Strategi untuk melaksanakan visi dan misi tersebut dijabarkan secara bertahap dalam rencana Pembangunan Jangka Menengah nasional (RPJMN).Saat ini, Indonesia sudah memasuki RPJMN Tahapan ke-2 (2010-2014).Visi Indonesia 2014 adalah terwujudnya Indonesia yang sejahtera, demokrasi dan berkeadilan. Perwujudan visi Indonesia 2014 dijabarkan dalam misi pembangunan 2010-2014 sebagai berikut :

1. Melanjutkan pembangunan menuju Indonesia yang sejahtera.
2. Memperkuat pilar-pilar demokrasi.
3. Memperkuat dimensi keadilan dalam semua bidang.

Sistem yang demokratis harus disertai dengan tegaknya *rule of law*, oleh karena itu agenda penegakan hukum masih merupakan agenda yang penting dalam periode 2010-2014.Wujud dari penegakan hukum adalah munculnya kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, karena Indonesia merupakan negara hukum.

Hukum merupakan alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat.Ketertiban adalah tujuan pokok dan pertama dari segala hukum.Kebutuhan terhadap ketertiban ini merupakan syarat pokok (fundamental) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur.Ketertiban sebagai tujuan utama hukum merupakan suatu fakta objektif yang berlaku bagi segala masyarakat manusia dalam segala bentuknya.Tujuan hukum lainnya selain ketertiban adalah

tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masyarakat dan zamannya.Salah satu hal yang diperlukan untuk mencapai ketertiban dalam masyarakat adalah kepastian dalam pergaulan antar manusia dalam masyarakat, oleh karena itu terdapat lembaga hukum seperti perkawinan, hak milik dan kontrak/perjanjian yang harus ditepati oleh para pihak yang mengadakannya.Tanpa kepastian hukum dan ketertiban masyarakat yang dijelmakan olehnya, manusia tidak mungkin mengembangkan bakat-bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal di dalam masyarakat[20]. Manusia bersifat dinamis, demikian juga masyarakat, oleh karena itu menurut pendapat Roscoe Pound, hukum harus dapat membantu proses perubahan masyarakat, *law as a tool of social engineering*[21].

Benda cagar budaya mempunyai arti penting bagi kebudayaan bangsa, khususnya untuk memupuk rasa kebanggaan nasional serta memperkokoh kesadaran jati diri bangsa, oleh karena itu, pemerintah berkewajiban untuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku melindungi benda cagar budaya sebagai warisan budaya bangsa Indonesia.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, yang dimaksud 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 airyang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses

[20] Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan, Alumni, Bandung, 2002, hlm. 3.
[21] Roscoe Pound

penetapan. Salah satu contoh cagar budaya yang perlu dilindungi yaitu bangunan bersejarah yang dialih fungsikan.

Berdasarkan Pasal 5Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, bahwa Benda, bangunan, atau struktur dapat diusulkan sebagai Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, atau Struktur Cagar Budaya apabila memenuhi kriteria sebagai berikut :

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

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, bangunan merupakan salah satu objek dari benda cagar budaya. Kategori bangunan benda cagar budaya itu, dilihat dari segi estetika memiliki sesuatu yang khusus dalam sejarah perkembangan atau *style* dalam kurun waktu tertentu, sedangkan dari segi tipikal bangunan dapat merupakan dari kelas atau tipe bangunan tertentu yang mewakili zamannya dan kaitan sejarah maupun peristiwa nasional/ internasional.

Sejarah merupakan kesinambungan antara masa lalu, masa sekarang, dan masa yang akan datang[22].Kesinambungan antara ketiga masa periode ini mencerminkan hakikat kebudayaan yang sesungguhnya. Sejarah adalah ilmu pengetahuan yang umumnya berhubungan dengan cerita menarik sebagai hasil

[22]*Pengertian Sejarah*, http://www.ensiklopedia.com., Diakses Pada Hari Minggu, 3 April 2011, Pukul 11.00 WIB.

penafsiran kejadian-kejadian dalam masyarakat pada waktu yang telah lampau atau tanda-tanda yang lain[23].

Bangunan gedung merupakan buah karya manusia yang dibuat untuk menunjang kebutuhan hidup manusia, baik sebagai tempat bekerja, usaha, pendidikan, sarana olah raga dan rekreasi, serta sarana lain sesuai dengan kebutuhan masyarakat[24]. Bangunan gedung diselenggarakan berlandaskan asas[25]:

1. Kemanfaatan

   Asas ini dipergunakan sebagai landasan agar bangunan gedung dapat diwujudkan dan diselenggarakan sesuai fungsi yang ditetapkan, serta sebagai wadah kegiatan manusia yang memenuhi nilai-nilai kemanusiaan yang berkeadilan, termasuk aspek kepatutan dan kepantasan.

2. Keselamatan

   Asas ini dipergunakan sebagai landasan agar bangunan gedung memenuhi persyaratan bangunan gedung, yaitu persyaratan keandalan teknis untuk menjamin keselamatan pemilik dan pengguna bangunan gedung, serta peran masyarakat dan lingkungan disekitarnya, disamping persyratan yang bersifat administratif.

3. Keseimbangan

   Asas keseimbangan dipergunakan sebagai landasan agar keberadaan bangunan gedung berkelanjutan tidak mengganggu keseimbangan ekosistem dan lingkungan di sekitar bangunan gedung.

---

[23] *Definisi Sejarah,* http://lpsa.wordpress.com., Diakses Pada Hari Minggu, 3 April 2011, Pukul 11.00 WIB

[24] Marihot Pahala Siahaan, *Hukum Bangunan di Indonesia,* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 1.

[25] *Ibid*, hlm. 29-30.

4. Keserasian bangunan dengan lingkungannya

   Asas ini dipergunakan sebagai landasan agar penyelenggara bangunan gedung dapat mewujudkan keserasian dan keselarasan bangunan gedung dengan lingkungannya.

Semua benda cagar budaya dikuasai oleh negara meliputi benda cagar budaya yang terdapat di wilayah hukum Republik Indonesia.Hal ini menjelaskan bahwa negara pada tingkat tertinggi berhak menyelenggarakan pengaturan segala perbuatan hukum berkenaan dengan pelestarian benda cagar budaya[26].Pelestarian tersebut ditujukan untuk kepentingan umum, yaitu pengaturan benda cagar budaya harus dapat menunjang pembangunan nasional di bidang ilmu pengetahuan, pendidikan, pariwisata, dan lain-lain.

Bangunan bersejarah yang termasuk benda cagar budaya dapat dimiliki oleh setiap orang dengan tetap memperhatikan fungsi sosialnya dan sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang tersebut.Pengertiannya ialah tetap melaksanakan kewajibannya untuk melindungi dan memelihara benda cagar budaya tersebut.Kepemilikan menurut undang-undang benda cagar budaya yaitu dimiliki atau di kuasai secara turun-temurun atau merupakan warisan.

Perkembangan zaman yang diikuti dengan pertumbuhan sosial, ekonomi dan pemanfaatan ruang yang pesat menyebabkan pengendalian perkembangan kota diindikasikan dengan alih fungsi lahan dalam hal ini bangunan bersejarah.

Peraturan perundang-undangan terdahulu,yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya mengemukakan hal mengenai

[26] Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Lingkungan,* Press, Jakarta, 2001, hlm. 34.

pengalihan kepemilikan semua benda cagar budaya termasuk bangunan bersejarah sudah ditetapkan sebagai benda cagar budaya tidak boleh dialihkan kepada pihak lain selain negara.Mengubah bangunan yang telah ditetapkan sebagai bangunan yang dilindungi, perlu adanya persyaratan tertentu untuk melakukan perubahan.Bangunan tersebut tidak boleh dibongkar atau merusak bangunan serta lingkungannya[27].

Pengelolaan bangunan bersejarah yang termasuk ke dalam benda cagar budaya, diwujudkan dengan upaya perlindungan terhadap bangunan bersejarah,termasuk tindakan pengaturan yang didalamnya meliputi tindakan hukum yang diberlakukanterhadap perbuatan-perbuatan baik orang maupun badan hukum yang berakibatnya kerusakan.Keadaan demikian, harus diingat bahwa penegakan hukum sebagai pihak pelaksana.Masyarakat seharusnya berperan aktif dalam penegakan hukum.Masyarakat terlebih dahulu harus memahami tingginya nilai yang terkandung dalam potensi bangunan bersejarah.Potensi bangunan, semata-mata bukan hanya sebagai modal untuk kebudayaan saja, sesungguhnya potensi tersebut merupakan penopang kehidupan, yang memiliki nilai aspek sejarah, arsitektur, ilmu pengetahuan, sosial dan budaya, namun nilai-nilai tersebut seringkali diabaikan.

Berdasarkan hal tersebut, maka dengan ini diharapkan masa depan dari potensi bangunan bersejarah yang dilindungi di Kota Bandung, akan menjadi lebih baik apabila prinsip-prinsip serta regulasi baik pada lingkup tersebut yang sudah disebutkan sebelumnya bukan hanya diciptakan disetujui dan diterbitkan saja oleh

[27]*Pembongkaran Bangunan Bersejarah*, www.bandungheritage.org. Diakses Pada Hari Jumat, 1 April 2011, Pukul 15.30 WIB.

pemerintah dan masyarakat, akan tetapi juga dimengerti sehingga dapat diimplementasikan dengan sebaik-baiknya.

Pada hakikatnya setiap benda cagar budaya, baik itu berupa tanah atau tanah beserta bangunannya yang telah ditetapkan sebagai benda cagar budaya dan yang tidak diketahui kepemilikannya dikuasai oleh negara.Hal ini terdapat pada Pasal 15 Undang-Undang Cagar Budaya.

Berdasarkan Pasal 66 ayat (1) dinyatakan bahwa setiap orang dilarang merusak cagar budaya, baik seluruh maupun bagian-bagiannya, dari kesatuan, kelompok, dan/atau dari tempat asal.Secara implisit pasal ini menyatakan tidak boleh mengalih fungsikan bangunan bersejarah.

Pengalih fungsian bangunan bersejarah dapat menimbulkan perubahan dalam pola ruang. Pola ruang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk budidaya, penataan ruang berdasarkan wilayah administratif terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota, dalam hal ini ketentuan yang dapat dipergunakan untuk pelaksanaan pengaturan dan pencegahan terjadinya alih fungsi bangunan bersejarah ialah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan secara deskriptif analitis, yaitu memberikan gambaran secermat mungkin mengenai fakta-fakta yang ada, baik

berupa data sekunder bahan hukum primer seperti, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, Peraturan daerah Kota Bandung Nomor 19 Tahun 2009 Tentang Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar budaya, Peraturan Walikota Bandung Nomor 921 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya, data sekunder bahan sekunder berupa pendapat para ahli, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum serta bahan hukum tersier berupa data yang didapat dari majalah dan internet yang berkaitan dengan penelitian.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang jelas dan menyeluruh mengenai hal-hal yang berkaitan dengan alih fungsi bangunan bersejarah dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya *juncto* Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah secara yuridis normatif, yaitu suatu metode di mana hukum dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas atau dogma-dogma (yang seharusnya)[28]. Penafsiran hukum yang dilakukan yaitu dengan melakukan penafsiran gramatikal yaitu penafsiran yang dilakukan terhadap kata-kata atau tata kalimat yang digunakan pembuat undang-undang dalam peraturan perundang-undangan

[28] Prof. DR. H. R. Otje S. Soemadiningrat, S. H., *Penyusunan Penulisan Hukum Pada Fakultas Hukum UNIKOM*, Makalah pada acara Up Grading Fakultas Hukum UNIKOM, Bandung, 12 Februari 2010, hlm. 2.

tertentu.Penulis juga melakukan penafsiran sosiologis yaitu penafsiran yang dilakukan dalam menghadapi kenyataan bahwa kehendak pembuat undang-undang ternyata tidak sesuai lagi dengan tujuan sosial yang seharusnya diberikan pada peraturan undang-undang itu dewasa ini.

3. Tahap Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam dua tahap, yaitu :

a. Penelitian Kepustakaan (Library Research)

   Langkah ini dilakukan untuk memperoleh bahan hukum primer berupa bahan hukum yang mengikat yaitu peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, Peraturan daerah Kota Bandung Nomor 19 Tahun 2009 Tentang Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar budaya, Peraturan Walikota Bandung Nomor 921 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya, bahan hukum sekunder yang meliputi referensi hukum dan non hukum berupa hasil penelitian, karya tulis dan bahan-bahan hukum tersier berupa berbagai artikel dari mass media, ensiklopedia, kamus dan lain-lain.

b. Data Lapangan

   Data lapangan dimaksud untuk mendukung data kepustakaan.Penelitian lapangan dilakukan dengan melakukan wawancara dengan berbagai pihak yang berkompeten berkaitan dengan penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian dilakukan dengan dua cara, yaitu :

a. Studi Dokumen

Pengumpulan data melalui studi dokumen digunakan untuk mengumpulkan data sekunder.Cara ini merupakan konsekuensi dari penelitian normatif/kepustakaan yang berdasarkan data sekunder.

1) Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari.

a) Norma/kaidah dasar yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea keempat.

b) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007Tentang Penataaan Ruang

c) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya

d) Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 19 Tahun 2009 Tentang Pngelolaan Kawasan Dan Bangunan Cagar Budaya

e) Peraturan Walikota Bandung Nomor 921 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Kawasan Dan Bangunan Cagar Budaya

2) Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan memberikan penjelasan mengenai hukum primer, misalnya :

a) Buku-buku ilmiah yang berkaitan dengan pelaksanaan hukum atas alih fungsi bangunan bersejarah dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya *juncto* Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

b) Hasil penelitian yang berkaitan dengan upaya pencegahan terjadinya alih fungsi bangunan bersejarah dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya *juncto* Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

3) Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya :

a) Kamus hukum.

b) Ensiklopedia.

c) Majalah, surat kabar, jurnal, website

b. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data secara langsung dari lapangan untuk mendapatkan data primer sebagai data pendukung. Wawancara juga merupakan cara utama untuk mengumpulkan data dan informasi.

Peneliti dalam penelitian ini mengadakan wawancara dengan para pihak yang mampu dan memiliki wewenang serta kompeten untuk menjawab pertanyaan yang diajukan yang berkaitan dengan alih fungsi bangunan bersejarah dihubungkan dengan Undang-undang

Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya *juncto* Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

5. Metode Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode analisis yuridis kualitatif, yaitu metode penelitian yang bertitik tolak dari norma-norma, asas-asas dan peraturan perundang-undangan yang ada sebagai norma hukum positif yang kemudian dianalisis secara kualitatif.

6. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian untuk memperoleh data dalam penulisan ini adalah :

a. Perpustakaan
    1) Universitas Komputer Indonesia, Jalan Dipatiukur No. 112 Bandung;
    2) Universitas Padjajaran, Jalan Dipatiukur Bandung;
    3) Universitas Parahiyangan, Jalan Ciumbuleuit;
    4) Badan Perpustakaan Daerah Provinsi Jawa Barat, Jalan Soekarno Hatta No. 629 Bandung.
b. Instansi:
    1) Pemda Kota Bandung
    2) Kantor Dinas Tata Ruang dan Hak Cipta
    3) Kantor Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung
    4) Kantor Heritage Kota Bandung
    5) Wilayah Braga dan Dago yang memiliki bangunan bersejarah di Kota Bandung

c. Situs Internet:

1) www.bandungheritage.org
2) www.wikipedia.com
3) www.arsitekturindis.com
4) http://ndha09.blogdetik.com
5) http://www.korantempo.com
6) www.ahmadheryawan.com
7) http://www.ensiklopedia.com
8) http://lpsa.wordpress.com
9) http://wahy.multiply.com