

**PELAKSANAAN PERLINDUNGAN HUKUM KAWASAN CAGAR
BUDAYA SITUS MAJAPAHIT DI TROWULAN OLEH PEMERINTAH
KABUPATEN MOJOKERTO**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-syarat Memperoleh Gelar
Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum**

Oleh

YOSI ABDHAN PRADANA

NIM. 105010103111021



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2014

LEMBAR PERSEMBAHAN

1. Orang Tuaku Tercinta, Ayahanda Abdul Ghoni dan Ibunda Sita Khoiriyah yang selalu penulis cintai dan banggakan. Terima kasih telah membesarkan dan mendidik dari kecil hingga saat ini. Karena doa, kasih sayang, kesabaran serta semangat ayahanda dan ibunda penulis bisa melangkah sampai ke jenjang ini.
2. Kakakku Manda Rizki, Faris Rizki dan Adikku Alvina. Terima kasih atas doa dan semangat yang telah diberikan hingga terselesaikannya skripsi ini.
3. Anisa Retno Kusumadewi. Terima kasih atas doa, waktu, semangat, kasih sayang, cinta, motivasi, dan kesabaran yang selalu ada dalam menemani terselesaikannya skripsi ini
4. Teman-teman EQUALITY FH, Terima kasih telah menemani dan memotivasi hingga terselesaikannya skripsi ini.
5. Teman-teman Dewandaru, Terima kasih telah memberikan semangat dalam penulisan skripsi ini.
6. Teman-teman D'Hans FH-UB dan seluruh FH UB 2010. Terima kasih atas kebersamaan dan semangat yang diberikan hingga terselesaikannya skripsi ini.
7. Serta pihak yang belum disebutkan yang juga membantu penulis dalam penyusunan skripsi ini.

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kehadiran Allah SWT atas segala rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul Pelaksanaan Perlindungan Hukum Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto.

Skripsi ini merupakan syarat wajib yang harus dipenuhi oleh setiap mahasiswa untuk memperoleh gelar kesarjanaan pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang. Dalam penyusunan skripsi ini penulis banyak mendapatkan bantuan dari berbagai pihak, untuk itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. Sihabudin, S.H, M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
2. Bapak Dr. Muchamad Ali Safa'at selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Terima kasih atas bimbingannya dalam penyusunan skripsi ini.
3. Ibu Rachmi Sulistyarini, SH. M.H, selaku Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Terima kasih atas bimbingannya dalam penyusunan skripsi ini.
4. Bapak Arif Zainudin, SH. M.Hum, selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Terima kasih atas bimbingannya dalam penyusunan skripsi ini.
5. Bapak Lutfi Effendi S.H, M.Hum, selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara, atas perhatian yang diberikan kepada mahasiswa Konsentrasi Hukum Administrasi Negara.
6. Bapak Prof. Dr. Sudarsono S.H, M.S, selaku Dosen Pembimbing Utama, atas semua bimbingan dan kesabarannya.
7. Bapak Agus Yulianto, S.H, M.H, selaku Dosen Pembimbing Pendamping, atas bimbingan dan pengarahannya.

8. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, atas ilmu yang diberikan kepada penulis selama menjalani studi di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
9. Bpk Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur, atas bantuan pemberian informasi yang diberikan kepada penulis selama penulisan skripsi ini.
10. Bapak Nugroho Harjo Lukito, SS (Korpokja Penyelamatan dan Pengamanan di BPCB), atas bantuan pemberian informasi yang diberikan kepada penulis selama penulisan skripsi ini.
11. Rekan-rekan mahasiswa yang telah membantu penyelesaian skripsi ini.
12. Seluruh staf Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang telah membantu kelancaran studi penulis.
13. Pihak-pihak lain yang turut membantu penulis selama penulisan skripsi ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Untuk itu kritik dan saran yang bersifat membangun dari Bapak, Ibu dosen pada khususnya serta pembaca pada umumnya sangat penulis harapkan demi menyempurnakan skripsi ini.

Akhirnya mohon maaf penulis haturkan apabila dalam penyusunan skripsi ini penulis melakukan kesalahan baik sengaja atau tidak. Penulis berharap skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi para pembaca atau pihak yang memerlukan.

Malang, Juli 2014

Penulis

DAFTAR ISI

Halaman Persetujuan.....	i
Halaman Pengesahan	ii
Lembar Persembahan.....	iii
Kata Pengantar	iv
Daftar Isi.....	vi
Daftar Tabel	viii
Daftar Gambar.....	ix
Daftar Lampiran	x
Ringkasan.....	xiii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	9
E. Sistematika Penulisan	10

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum Tentang Perlindungan Hukum	11
B. Kajian Umum Tentang Cagar Budaya	12
C. Kajian Umum Tentang Tata Ruang	19
D. Kajian Umum Tentang Pemerintah Daerah	27

BAB III METODE PENELITIAN



A. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	40
B. Lokasi Penelitian.....	40
C. Jenis Data	41
D. Sumber Data.....	42
E. Populasi dan Sampel	42
F. Teknik Pengambilan Data.....	43
G. Teknik Analisis Data.....	43
H. Definisi Operasional.....	44

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kabupaten Mojokerto.....	45
B. Gambaran Umum Dinas Pemuda Olahraga Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto.....	52
C. Gambaran Umum Balai Pelestarian Cagar Budaya	59
D. Pendirian Industri Batu Bata Merah di Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan.....	64
E. Upaya Perlindungan Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan	92

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	124
B. Saran.....	125

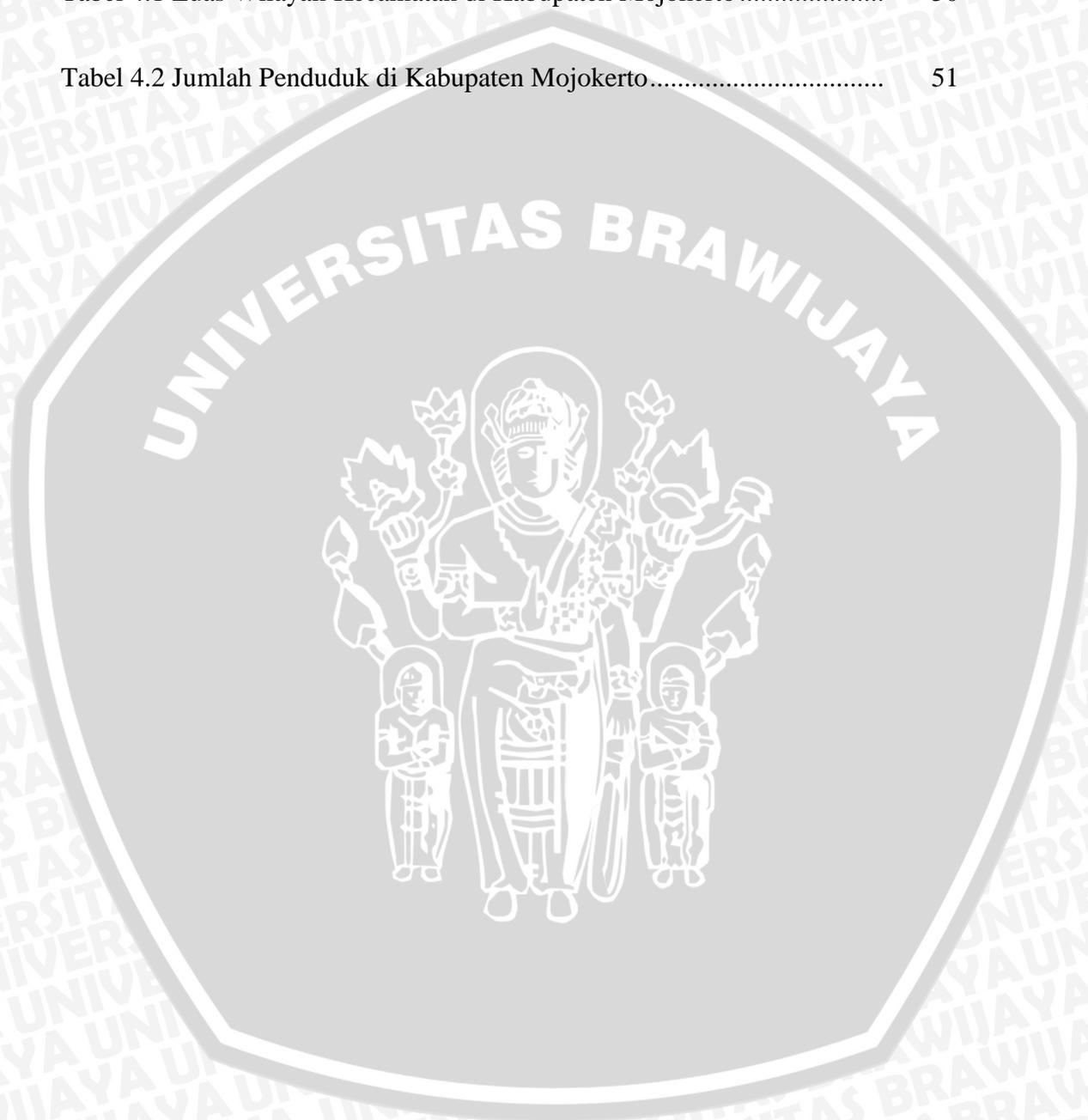
Daftar Pustaka

Lampiran



DAFTAR TABEL

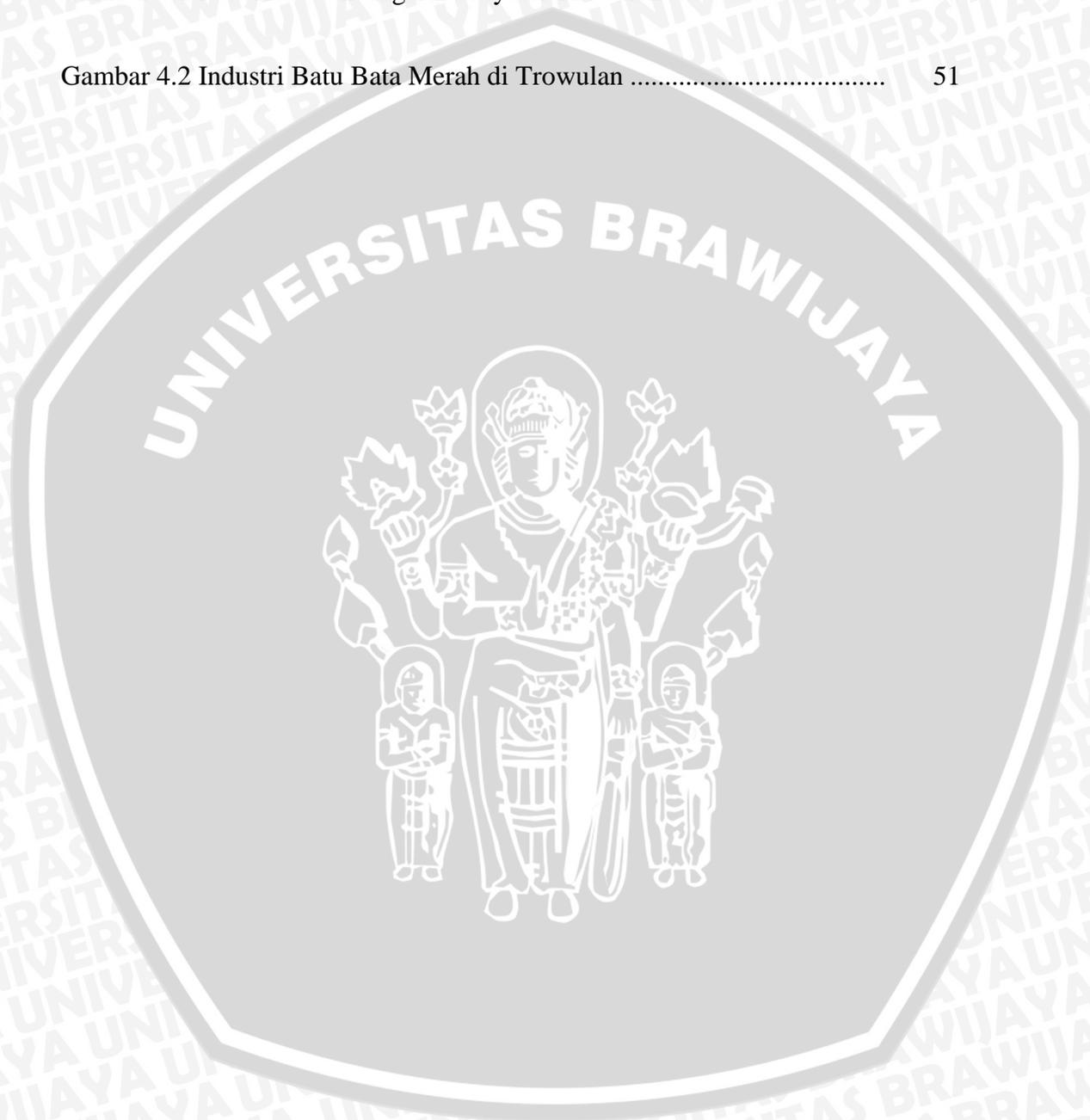
Tabel 4.1 Luas Wilayah Kecamatan di Kabupaten Mojokerto	50
Tabel 4.2 Jumlah Penduduk di Kabupaten Mojokerto.....	51



DAFTAR GAMBAR

Gambar 4.1 Peta Kawasan Cagar Budaya di Trowulan 50

Gambar 4.2 Industri Batu Bata Merah di Trowulan 51



DAFTAR LAMPIRAN

A. SURAT-SURAT

1. Surat Penetapan Pembimbing Skripsi
2. Surat Keterangan Penelitian di Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto
3. Surat Keterangan Penelitian di Balai Pelestarian Cagar Budaya
4. Kartu Bimbingan Skripsi
5. Surat Keterangan dari BPTPM (Badan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal)

B. UNDANG-UNDANG

1. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya



RINGKASAN

YOSI ABDHAN PRADANA. Hukum Administrasi Negara. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang. Juni 2014. Pelaksanaan Perlindungan Hukum Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto. Prof. Sudarsono, S.H, M.S; Agus Yulianto S.H, M.H.

Pemerintah Kabupaten Mojokerto menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032 yang tercantum daerah Trowulan sebagai kawasan cagar budaya. Wilayah Trowulan merupakan kawasan cagar budaya terbesar di kabupaten Mojokerto. Pada penelitian di lokasi penelitian, di kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan banyak ditemui industri batu bata merah yang melakukan penggalian tanah di kawasan cagar budaya tanpa memiliki izin dari Pemerintah Kabupaten Mojokerto. Perumusan masalah dari penelitian ini yaitu: Mengapa bisa terjadi pendirian Industri Batu Bata di Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan dan Apa Upaya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Mojokerto dalam Melindungi Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan dan apa faktor pendukung dan penghambat serta solusinya

Metode pendekatan yang dipakai adalah yuridis sosiologis karena melihat dan meneliti mengenai Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032 dan pelaksanaan kawasan cagar budaya di Trowulan. Data yang didapatkan dianalisis secara deskriptif kualitatif dengan menggunakan sumber data primer yang didapat langsung dari lapangan dan sumber data sekunder sebagai pendukungnya. Lokasi penelitian adalah Kecamatan Trowulan, Dinas Pemuda Olahraga Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto dan Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur.

Berdasarkan hasil penelitian, penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada bahwa Industri Batu Bata Merah berdiri di kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan karena Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032 berjalan tidak efektif. Kegiatan Industri menggali tanah di kawasan Cagar Budaya untuk dijadikan bahan baku utama batu bata merah. Daerah Trowulan ditetapkan sebagai kawasan Cagar Budaya oleh Pemerintah kabupaten Mojokerto di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah sedangkan Industri batu bata merah sudah ada sejak zaman dulu dan merupakan Industri turun temurun. Hal tersebut karena Industri batu bata merah sudah mencapai ribuan di Trowulan dan sudah menjadi mata pencaharian sebagian besar masyarakat trowulan, apabila industri batu bata

merah tersebut ditutup oleh pemerintah Kabupaten Mojokerto maka akan sangat berpengaruh terhadap hajat hidup masyarakat Trowulan. Upaya perlindungan kawasan cagar budaya di Trowulan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto yaitu dengan membuat Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang, Sosialisasi Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032, Memberikan lapangan pekerjaan kepada masyarakat sekitar Trowulan, Mendaftarkan Trowulan ke Peringkat Nasional. Faktor Pendukung Upaya Perlindungan Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan adalah dari Pemerintah pusat melalui pengawasan dan produk hukum tentang pelestarian kawasan, Pemerintah daerah dari pelestarian secara langsung oleh DISPORBUDPAR, dan Masyarakat yang aktif dan peduli terhadap kelestarian kawasan cagar budaya di Trowulan. Faktor Penghambat Upaya Perlindungan Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan adalah dari Pemerintah pusat yang lambat dalam mengeluarkan APBN untuk pelestarian kawasan cagar budaya, Pemerintah daerah yang tidak tegas dalam menutup industri batu bata merah, dan masyarakat yang masih belum mempunyai rasa percaya akan rencana pemerintah dalam menerapkan Mojopahit Park. Solusi yang dapat ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto dengan cara membuat peraturan daerah tentang cagar budaya, menyediakan APBD untuk kawasan cagar budaya dan merealisasikan Majapahit Park.



SUMMARY

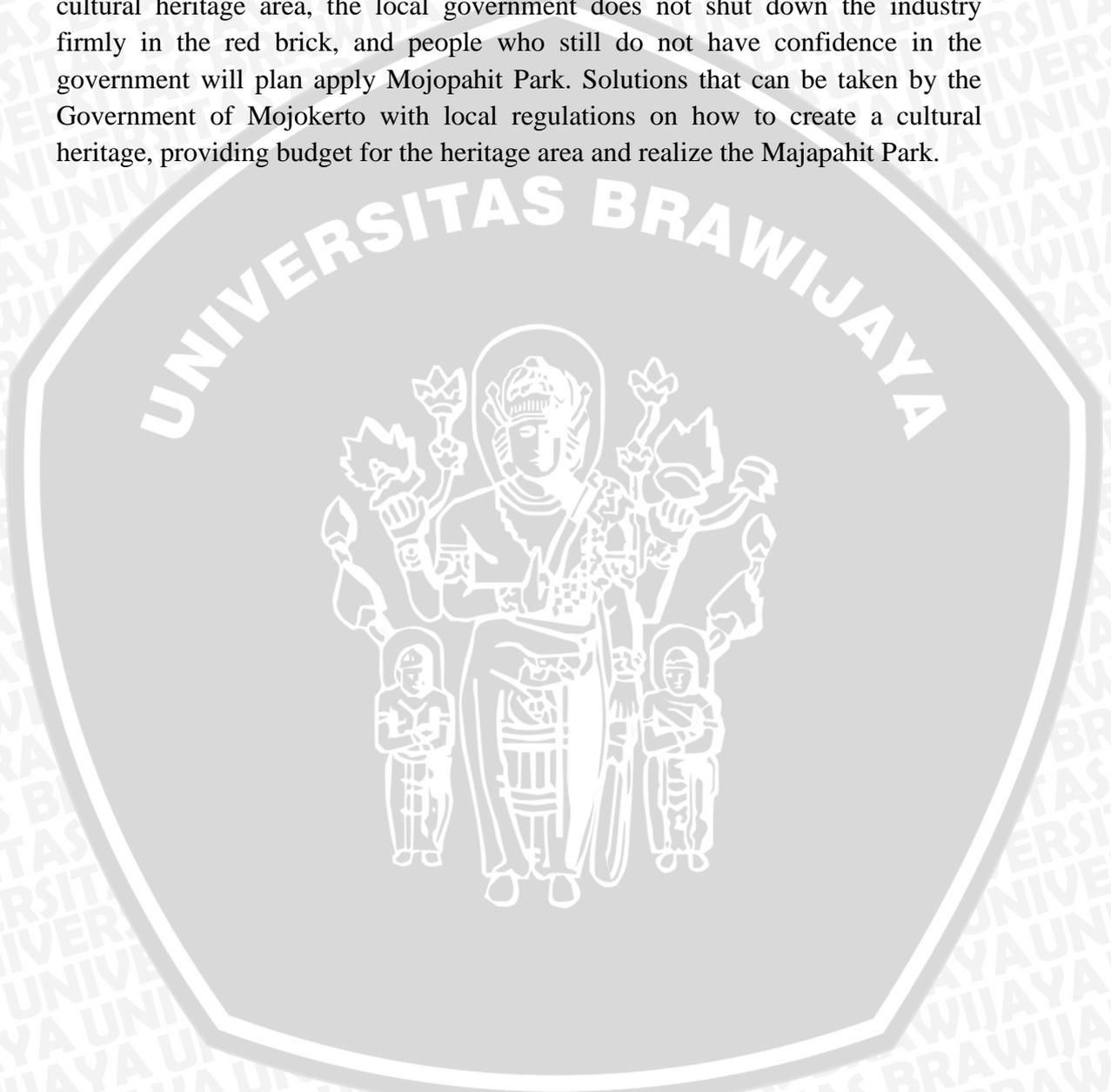
YOSI ABDHAN PRADANA. Administrative Law. Brawijaya University Faculty of Law. June 2014. Implementation of Legal Protection of Cultural Region Site Majapahit in Mojokerto Trowulan by the Government. Prof. Sudarsono, S.H, M.S; Agus Yulianto S.H, M.H

Government publishes Mojokerto Mojokerto Regency Regulation No. 9 of 2012 on Spatial Planning Mojokerto Year 2012-2032 Trowulan area listed as a cultural heritage area. Trowulan region is the largest heritage area in Mojokerto regency. In research on peneiltian location, in the area of cultural heritage sites in Trowulan Majapahit ubiquitous red brick industrial excavation in the area of cultural heritage without having permission from the Government of Mojokerto. Formulation of the problem of this research is: Why did it happen establishment Brick Industry in Central Heritage Site Majapahit in Trowulan and what efforts were made by the Government in Mojokerto Protecting World Heritage area of Majapahit in Trowulan and what enabling and inhibiting factors and solution

The method approach is used because the juridical sociological view and examine the Mojokerto Regency Regulation No. 9 of 2012 on Spatial Planning Mojokerto Year 2012-2032 and the implementation of the heritage area in Trowulan. The data obtained were analyzed using descriptive qualitative primary data source is obtained directly from the field and secondary data sources as supporters. The research location is District Trowulan, Department of Youth Sports and Culture, the tourism Mojokerto and Heritage Preservation Hall East Java Province.

Based on the results of the study, the authors obtained answers to existing problems that the industry stood at Red Bricks heritage area because the site of Majapahit in Trowulan Regional Regulation No. 9 of 2012 on Spatial Planning Mojokerto Year 2012-2032 run ineffectively. Industrial activity in the soil multiply the heritage area to be used as the main raw materials of red brick. Trowulan area designated as a heritage area by the Government of Mojokerto district in the Spatial Plan of red brick while the industry has existed since ancient times and is a hereditary Industry. This is because the red brick industry has reached thousands in Trowulan and livelihoods have become most people Trowulan, when the red-brick industry shut down by the government Mojokerto it will greatly affect the lives of people Trowulan. Safeguard the heritage area in Trowulan by Mojokerto regency government is to make the Regulation on Spatial Planning, Socializing Mojokerto Regency Regulation No. 9 of 2012 on Spatial Planning Mojokerto Year 2012-2032, Providing employment to the people around Trowulan, Registering Trowulan to the National Rating. Factors Supporting the

Safeguard of Heritage Region Site Majapahit in Trowulan is from the central government through oversight and legislation concerning the preservation of the region, the Government of the conservation area directly by DISPORBUDPAR, and active communities and care about the preservation of the cultural heritage in Trowulan. Obstacles Safeguard Region Heritage Site of Majapahit in Trowulan is slow in the central government issued a state budget for the preservation of cultural heritage area, the local government does not shut down the industry firmly in the red brick, and people who still do not have confidence in the government will plan apply Mojopahit Park. Solutions that can be taken by the Government of Mojokerto with local regulations on how to create a cultural heritage, providing budget for the heritage area and realize the Majapahit Park.



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bangsa Indonesia adalah sebuah bangsa di belahan Benua Asia yang letaknya di sebelah tenggara benua. Negara ini mempunyai ribuan pulau yang dipisahkan oleh laut satu sama lain. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila Indonesia mempunyai beraneka ragam budaya dan adat istiadat. Kebudayaan adalah seluruh pikiran, karya, dan hasil karya manusia yang tidak hanya berdasarkan naluri dari manusia tersebut melainkan dari suatu proses belajar yang cukup lama.

Trowulan adalah sebuah kecamatan di Kabupaten Mojokerto, Jawa Timur, Indonesia. Kecamatan ini terletak di bagian barat Kabupaten Mojokerto, berbatasan dengan wilayah Kabupaten Jombang. Trowulan terletak di jalan nasional yang menghubungkan Surabaya-Solo. Situs Trowulan merupakan satu-satunya situs perkotaan masa klasik Indonesia. Situs yang luasnya 11 km x 9 km, cakupannya meliputi wilayah Kecamatan Trowulan dan Sooko di Kabupaten Mojokerto.¹ Kecamatan Trowulan yang pernah menjadi pusat Kerajaan Majapahit ini terlihat dari banyaknya sisa peninggalan sejarah kerajaan tersebut yang dijumpai disana. Di daerah Trowulan terdapat puluhan candi peninggalan Kerajaan Majapahit, makam raja-raja Majapahit, serta Pendopo Agung yang diperkirakan berada tepat di pusat istana Majapahit.

¹ Departemen Kebudayaan dan Pariwisata, **Mutiara-Mutiara Majapahit**, 2007, hlm 99

Menjelang akhir tahun 2008, pemerintah Indonesia menyponsori eksplorasi besar-besaran di situs yang dipercaya sebagai bekas lokasi istana Majapahit. Jero Wacik, Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia menyatakan bahwa Taman Majapahit akan dibangun di kawasan ini dan akan rampung pada tahun 2009. Pembangunan kawasan ini bertujuan untuk mencegah kerusakan situs Trowulan akibat industri pembuatan bata rumahan yang tumbuh banyak di kawasan ini. Taman Majapahit ini memperluas area Museum Trowulan yang telah ada dan menjadi sarana wisata edukasi dan rekreasi yang bertema sejarah Majapahit.²

Trowulan akhirnya ditetapkan sebagai kawasan cagar budaya peringkat nasional sesuai Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 260/M/2013 tentang Penetapan Satuan Ruang Geografis Trowulan Sebagai kawasan Cagar Budaya Peringkat Nasional tertanggal 30 Desember 2013.³ Penetapan ini harus segera disosialisasikan ke masyarakat, termasuk oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) Trowulan, karena sebelum di tetapkan sebagai kawasan cagar budaya nasional terdapat masalah mengenai rencana pendirian pabrik baja yang didirikan di kawasan cagar budaya Trowulan.

Bagi manusia, tanah merupakan hal terpenting bagi hidup dan kehidupannya.⁴ Tanah juga merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional yang sangat berharga di dunia, karena diatas tanah manusia bertempat tinggal dan membangun berbagai macam bangunan. Oleh

²Jero Wacik, 2012, Abad Kejayaan Indonesia, (online) <http://www.esdm.go.id/berita/artikel/56-artikel/5979-siklus-7-abad-kejayaan-indonesia.html> diakses 4 Maret 2014

³Ishomuddin, **Trowulan Jadi Kawasan Cagar Budaya Nasional**, 2014, (online), <http://www.tempo.co/read/news/2014/01/08> di akses 4 Maret 2014

⁴Adrian Sutedi, 2007, **Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan**, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 45.

sebab itu harus dikelola secara cermat dan bijak pada masa sekarang maupun masa yang akan datang.

Tanah merupakan bahan premier bagi berlangsungnya suatu pembangunan. Dimana perkembangan sebagai suatu upaya untuk menciptakan atau mengembangkan wilayah menjadi lingkungan yang nyaman, baik untuk kepentingan ekonomi, sosial-budaya. Ada tiga orientasi pembangunan yang seharusnya diperhatikan dalam melakukan proses pembangunan, yakni; orientasi pada pengembangan fisik (*development orientation*); orientasi pada komunitas (*community orientation*) dan orientasi pada konservasi (*conservation orientation*).⁵

Ruang yang berada di wilayah Indonesia baik ruang darat, laut dan udara itu merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu, selain untuk dimanfaatkan kita sebagai manusia yang juga merupakan makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa harus bersyukur dan melindungi nkarunia tersebut. Salah satunya adalah dengan mengelola secara berkelanjutan ruang-ruang tersebut demi kemakmuran rakyat. Seperti amanat yang terkandung di dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berbunyi ; “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan di pergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Sedangkan menurut geografi regional, menyebutkan bahwa ruang merupakan suatu wilayah yang memiliki batas geografi, yaitu batas menurut keadaan fisik, sosial atau pemerintahan yang terjadi dari sebagian permukaan

⁵Respati Wikantiyoso, 2009, **Pembangunan versus Pelestarian suatu “Dilema” Pembangunan Kota Malang**, (online), <http://respati.ucoz.com>, diakses 4 Maret 2014

bumi dan lapisan tanah dibawahnya serta lapisan udara diatasnya. Sedangkan wilayah merupakan satu kesatuan alam, yaitu alam yang serba sama, atau homogen atau segaram dan kesatuan manusia yaitu masyarakat serta kebudayaan yang serba sama yang memiliki ciri yang khas sehingga wilayah tersebut dapat dibedakan dengan wilayah lain.⁶ Menurut D.A Tisnamidjaja, yang dimaksud dengan pengertian ruang adalah wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas hidup yang layak.⁷

Pasal 50 ayat 3 Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Mojokerto menyebutkan Kawasan Mojopahit Park di Kecamatan Trowulan dan Kecamatan Jatirejo direncanakan sebagai KSN. Kawasan Strategis Nasional yang selanjutnya disingkat KSN adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang telah ditetapkan sebagai warisan dunia.

Trowulan ditetapkan sebagai kawasan cagar budaya nasional karena satu-satunya kota yang mempunyai berbagai nilai penting tentang sejarah kerajaan Majapahit yang ditemukan di Trowulan itu yang menyebabkannya layak

⁶Johan T Jayadinata, **Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah**, ITB, Bandung, 1999, Hlm 12-13

⁷Jinearso Ridwan dan Ahmad Sodil, **Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Otonomi Daerah**, Nuansa, Bandung, 2008, Hlm 23

ditetapkan sebagai cagar budaya nasional, terutama bagi ilmu pengetahuan, kebudayaan, sejarah, dan bangsa-negara Indonesia.⁸

Rencana pendirian pabrik baja oleh PT Manunggal Sentral Baja (MSB) yang berada tak jauh dari Candi Wringin Lawang tersebut sangat mengganggu pelestarian cagar budaya di Trowulan. Meskipun sekarang pembangunan pabrik baja tersebut telah di hentikan akan tetapi hal tersebut merupakan ketidak seriusan pemerintah kabupaten Mojokerto dalam melindungi dan melestarikan kawasan cagar budaya Trowulan.

Dari hasil pengamatan di lokasi penelitian juga di temukan banyak industri batu bata yang berada di sekitar kawasan cagar budaya, Pengamatan di sekitar Candi Tikus, kawasan di pusan kota Trowulan, telah menjamur industri batu bata. Industri batu bata ini dikerjakan tidak jauh dari museum Majapahit dan kolam Segaran. Bahkan, industri rumahan ini dikerjakan tanpa memandang lokasi. Seperti berada persis di bibir kolam Segaran dan persis bersebelahan dengan kompleks Candi Tikus.

Industri batu bata merah merupakan industri yang menggunakan bahan baku utama dari tanah liat dengan cara menggali tanah yang kemudian diproses untuk menjadi batu bata merah. Di Trowulan, industri ini sudah sudah menjadi pekerjaan sebagian warga.

Kepala Tata Usaha BPCB Trowulan Danang Wahyu Utomo mencatat, ada ribuan perajin industri batu bata yang tersebar di Trowulan. Menurutnya, aktivitas

⁸Ikhwan Mansyur Situmeang , 2014, **Trowulan Menjadi Kawasan Cagar Budaya Nasional**, (online), <http://imsitumeang.wordpress.com/2014/01/10/trowulan-menjadi-kawasan-cagar-budaya-nasional/>, diakses 4 Maret 2014

ekonomi kecil seperti ini yang dikhawatirkan bisa mengancam lingkungan cagar budaya karena terus menggali tanah untuk bahan baku batu bata. "Semua dikerjakan tanpa meminta pertimbangan kami," kata Danang.⁹ Menurut Kepala BCPB Provinsi Jawa Timur, bapak Aris Soviyani mengatakan bahwa beberapa tanah di Trowulan yang digunakan untuk penggalian tanah liat sebagai bahan baku batu bata bahkan sudah habis lapisan tanahnya, yang bersisa hanyalah tanah pasir.¹⁰ Hilangnya lapisan tanah di Trowulan akibat terus-menerusnya penggalian tanah yang dilakukan tentu mengikis sejarah Majapahit yang tertimbun di tanah Trowulan.

Industri batu bata merah Trowulan sebenarnya merupakan industri yang dilarang oleh Pemerintah karena dinilai hal tersebut merusak kelestarian cagar budaya. Hal tersebut dilarang karena sebenarnya di dalam tanah Trowulan banyak sekali ditemukan pondasi-pondasi rumah kuno dan masih banyak temuan benda-benda Majapahit yang dikhawatirkan hilang karena penggalian tanpa izin yang dapat merugikan bangsa Indonesia karena hilangnya sejarah. Penggalian tersebut tentu melanggar ketentuan pasal 85 peraturan daerah kabupaten Mojokerto Nomor 9 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto yang berbunyi:

Izin penggunaan pemanfaatan tanah (IPPT) sebagaimana dimaksud dalam pasal 82 ayat (3) huruf c merupakan izin yang diberikan kepada pemohon untuk melakukan perubahan penggunaan tanah yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

⁹Reza Gunadha, **Situs Majapahit di Trowulan Terancam Industri Batu Bata**, (online) <http://www.tribunnews.com/regional/2013/10/17/situs-majapahit-di-trowulan-terancam-industri-batu-bata> tanggal 17 Oktober 2013 pukul 12:21 WIB, di akses 24 Januari 2014.

¹⁰Wawancara dengan Bpk Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur) tanggal 20 Mei 2014

Dijelaskan dalam peraturan daerah tersebut bahwa di kabupaten Mojokerto izin yang diberikan kepada pemohon untuk melakukan perubahan penggunaan tanah yang sesuai dengan RTRW. Maka dari itu, penggunaan tanah yang dilakukan di Trowulan harus sesuai dengan RTRW setempat yang menetapkan kawasan Trowulan sebagai kawasan sejarah dan pariwisata. Namun dari fakta di lapangan, peraturan daerah tersebut tidak berjalan efektif karena ditemui masih banyak hambatan pelaksanaan peraturan daerah tersebut.

Di dalam upaya melakukan pemanfaatan ruang, agar tidak terjadi kerusakan lingkungan atau pihak yang dirugikan, maka di dalam pemanfaatan ruang tersebut perlu adanya pengendalian. Pengendalian pemanfaatan ruang adalah tidak lain merupakan upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang. Menurut pasal 35 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Pemanfaatan Ruang menyebutkan:

Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi.

Kurangnya perhatian secara khusus dari pemerintah daerah, peran serta masyarakat sekitar terhadap situs cagar budaya di kawasan Trowulan, dan masih barunya Trowulan di tetapkan sebagai kawasan cagar budaya nasional menjadi salah satu faktor yang membuat hambatan situs cagar budaya di Trowulan tidak terkelola dan terlindungi dengan baik. Seharusnya Pemerintah Lebih tegas dalam melakukan penertiban kawasan cagar budaya di Trowulan seperti halnya dengan adanya Industri Batu Bata yang terus amat marak. Jika kita tidak menganggap betapa penting berbagai nilai itu, maka kita tidak akan peduli. Untuk selalu

melestarikan kebudayaan di Trowulan maka perlu adanya kinerja yang maksimal dari aparat pemerintah setempat dalam melindungi cagar budaya yang terdapat di Kawasan Trowulan dengan menegakkan peraturan yang berhubungan dengan kawasan tersebut.

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk meneliti lebih dalam mengenai Pelaksanaan perlindungan hukum kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan berdasarkan kaitannya dengan Peraturan Daerah Kabupaten Mojokertotentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto. Inilah antara lain diharapkan dapat terjawab dengan adanya skripsi ini.

B. Perumusan Masalah

1. Mengapa bisa terjadi pendirian Industri Batu Bata di Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan?
2. Apa upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto dalam melindungi Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan dan apa faktor pendukung dan penghambat serta solusinya?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis pendirian industri batu bata di Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan.
2. Untuk mengidentifikasi, mendeskripsikan dan menganalisis upaya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Mojokerto dalam melindungi Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini adalah untuk pengembangan ilmu Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis

a. Dinas Perijinan Kabupaten Mojokerto.

Untuk dapat memberikan hasil penelitian tentang pentingnya perlindungan hukum terhadap kawasan cagar budaya agar dapat melestarikan Situs Majapahit di Trowulan dari industri yang dapat merusak Kawasan Cagar Budaya.

b. Pemerintah Kabupaten Mojokerto

Diharapkan dapat memaksimalkan pengawasan terhadap regulasi yang telah ada mengenai rencana tata ruang dan wilayah di kabupaten Mojokerto.

c. Balai Pelestarian Cagar Budaya

Untuk dapat memaksimalkan pelestarian situs peninggalan sejarah yang terletak di kawasan Trowulan sebagai warisan dunia dan bukti sejarah bangsa Indonesia.

d. Masyarakat

Agar dapat berperan aktif dalam menjaga situs sejarah Majapahit di kawasan Trowulan dengan melakukan pemahaman penuh terhadap peraturan yang telah dibuat oleh pemerintah daerah setempat bahwa kawasan Trowulan merupakan kawasan situs sejarah yang sangat perlu dijaga kelestariannya.

e. Penulis

Diharapkan penulisan ini dapat digunakan sebagai penambah pengetahuan tentang pelaksanaan perlindungan hukum situs sejarah Majapahit di Kawasan Trowulan.

E. Sitematika Penulisan

Berikut ini dikemukakan sistematika penulisan yang terbagi dalam:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat peneliitian yang dibagi menjadi manfaat teoritis dan manfaat praktis

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Bab ini akan menguraikan lebih dalam mengenai teori yang melandasi penulisan dan pembahasan berkaitan dengan judul. Kajian Pustaka akan diperoleh dari studi kepustakaan.

BAB III: METODE PENELITIAN

Bab ini berisikan metode pendekatan, lokasi penelitian, jenis dan sumber data, teknik perolehan data, dan teknik analisis data.

BAB IV: PEMBAHASAN

Bab ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan peneliti, bab ini menjelaskan tentang hasil dari penelitian tentang PelaksanaanPerlindungan Hukum Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan.

BAB V: PENUTUP

Bab ini berisikan Kesimpulan dan Saran dari penulis terhadap masalah yang dibahas.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum Tentang Perlindungan Hukum

Konsep awal perlindungan hukum sangat terkait dengan pemerintah dan tindakan pemerintah sebagai titik sentral. Konsep ini dari perkembangan Hukum Administrasi Negara di negara-negara barat, belum banyak diatur mengenai sarana perlindungan hukum yang bersifat preventif.

Dengan tindakan pemerintah sebagai titik sentral, dibedakan dua macam perlindungan hukum yaitu :¹¹

1. Perlindungan Hukum Preventif

Preventie adalah pencegahan, tindakan untuk mencegah terjadinya sesuatu.¹² Pada perlindungan hukum preventif ini, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan terjadi sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintah yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada deskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan secara khusus mengenai sarana perlindungan hukum preventif.

¹¹Philipus Hadjon, **Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia**, Bina Ilmu, 1987, Surabaya.

¹²Simorangkir, Rudy dan Prasetyo., **Kamus Hukum**, Sinar Grafika, 2013, Jakarta. Hlm 133

2. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan Hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh peradilan umum dan administrasi di Indonesia termasuk didalam kategori perlindungan hukum represif.

Keperentingan individu dan golongan manusia selalu bertentangan satu sama lain. Pertentangan kepentingan-kepentingan ini selalu akan menyebabkan pertikaian dan kekacauan satu sama lain kalau tidak diatur oleh hukum untuk menciptakan kedamaian. Hukum mempertahankan kedamaian dengan mengadakan keseimbangan antara kepentingan yang di lindungi dengan hak masing-masing individu, dimana setiap orang harus memperoleh sedapat mungkin yang menjadi haknya, hal tersebut dapat dilakukan melalui perlindungan hukum.

B. Kajian Umum 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. Benda alam yang dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan.

1. Pengertian Kawasan Cagar Budaya dan Situs Cagar Budaya

Kawasan Cagar Budaya adalah adalah satuan ruang geografis yang memiliki dua Situs Cagar Budaya atau lebih yang letaknya berdekatan dan/atau

memperlihatkan ciri tata ruang yang khas. Kawasan Cagar Budaya memiliki dua atau lebih situs yang memperlihatkan hubungan sinkronis maupun diakronis.¹³

Sinkronis adalah bersangkutan dengan peristiwa yang terjadi di suatu masa yg terbatas, sedangkan diakronis berkenaan dengan pendekatan terhadap bahasa dengan melihat perkembangan sepanjang waktu yang bersifat historis.

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.

Situs Cagar Budaya mengandung satu atau lebih benda, bangunan, atau struktur.¹⁴

Situs dapat dideskripsikan dalam beberapa jenis, yaitu berdasarkan letak lokasinya dan fungsinya. Atas dasar letak lokasinya, situs dapat dibedakan menjadi situs terbuka atau *open site*, yang biasanya terletak di lembah, pantai, ataupun di puncak gunung. Berdasarkan fungsinya, dapat dibedakan menjadi situs hunian, situs pasar, situs perbengkelan, situs penyembelihan binatang, situs pemujaan, dan situs penguburan. Untuk dapat mengetahui jenis-jenis situs seperti disebutkan diatas harus diketahui terlebih dahulu diketahui struktur situs berdasarkan distribusi temuan artefak, hal ini sangat penting bagi interpretasi arkeologis.

Mengacu pendapat para ahli tersebut, maka untuk dapat menuntukan suatu situs hendaknya terlebih dahulu dilakukan penelitian oleh ahlinya. Dengan demikian pengertian situs tidak hanya terbatas pada suatu lokasi ditemukannya artefak atau

¹³ **Pendaftaran, Penetapan, dan Penghapusan Cagar Budaya**, Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata

¹⁴ Ibid.

benda cagar budaya, akan tetapi dapat meluas pada suatu kawasan yang mempunyai suatu keterkaitan antara satu dengan lainnya.¹⁵

2. Klasifikasi Cagar Budaya

Sesuai dengan UU No 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya menyebutkan mengenai klasifikasi cagar budaya, yaitu:

a. Benda Cagar Budaya

Benda Cagar Budaya adalah benda alam dan/atau benda buatan manusia, baik bergerak maupun tidak bergerak, berupa kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagiannya, atau sisa-sisanya yang memiliki hubungan erat dengan kebudayaan dan sejarah perkembangan manusia.

b. Bangunan Cagar Budaya

Bangunan Cagar Budaya adalah susunan binaan, yang terbuat dari benda alam atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruangan ber dinding atau tidak ber dinding, beratap.

c. Struktur Cagar Budaya

Struktur Cagar Budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang kegiatan yang menyatu dengan alam, Sarana, dan prasarana untuk menampung kebutuhan manusia.

¹⁵Gunadi Kasnowiharjo, **Pengelolaan Benda dan Kawasan Cagar Budaya**, 2009 (online) <http://www.walhi.org>, diakses 24 Januari 2014

d. Situs Cagar Budaya

Situs Cagar Budaya adalah lokasi yang berada di darat dan/atau air, yang mengandung Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya dan/atau Struktur Cagar Budaya sebagai hasil kegiatan manusia atau bukti kejadian pada masa lampau

3. Kriteria Cagar Budaya

Sesuai Pasal 5 Undang-undang nomor.11 tahun 2010 Kriteria Cagar Budaya yaitu 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.

Benda Cagar Budaya dapat:

- a. Berupa benda alam dan/atau benda buatan manusia yang dimanfaatkan oleh manusia, serta sisa-sisa biota yang dapat dihubungkan dengan kegiatan manusia dan/atau dapat dihubungkan dengan sejarah manusia;
- b. Bersifat bergerak atau tidak bergerak; dan
- c. Merupakan kesatuan atau kelompok.

Bangunan Cagar Budaya dapat:

- a. Berunsur tunggal atau banyak; dan/atau
- b. Berdiri bebas atau menyatu dengan formasi alam.

Struktur Cagar Budaya dapat:

- a. Berunsur tunggal atau banyak; dan/atau
- b. Sebagian atau seluruhnya menyatu dengan formasi alam.

4. Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB)

Pelestarian peninggalan purbakala telah berlangsung sejak abad ke 18, pada awalnya kegiatan ini hanya bersifat individu dan meningkat menjadi suatu kelompok. Dengan adanya kegiatan tersebut berdirilah *Bataviaasch Genootschap Van Kusten en Wetenscheppen* pada tahun 1778. pada abad ke 19 kegiatan ini mulai berkembang dengan pesat dalam bidang penelitian, Observasi, Pemeliharaan, Pengamanan, Pendokumentasian, Inventarisasi, Penggambaran, Penggalan, maupun Pemugaran bangunan kuno maka terbentuklah lembaga swasta pada tahun 1885 yaitu *Archaeologische Vereeniging* yang di pimpin oleh Ir. J.W. Ijzerman.¹⁶

Campurtangan pemerintah Hindia Belanda secara langsung yaitu di tandai dengan terbentuknya *Oudheidkundige Dienst In Nederlansch Indie* pada tanggal 14 Juni 1913. Badan ini merupakan lembaga resmi pemerintah yang dipimpin oleh N.J Krom. pada tahun 1950 kantor pusat *Oudheidkundige Dienst*

¹⁶ Eka Hadiyanta, 2014, *Sejarah Lembaga Purbakala*, (online), <http://kebudayaan.kemdikbud.go.id/bpcbyogyakarta/2014/06/16/sejarah-lembaga-purbakala/> di akses tanggal 24 Agustus 2014.

dihidupkan kembali, setahun kemudian terbentuklah Integrasi Jawatan Purbakala yang berpusat di Jakarta dengan nama Dinas Purbakala. mulai tahun 1953 Dinas Purbakala dipimpin oleh putra Indonesia, yaitu Soekmono dan di beri nama Suaka Peninggalan Sejarah Purbakala (SPSP).

Pada tahun 1975 di bidang organisasi terjadi perubahan struktur kegiatan, yaitu di bagi menjadi dua unit, antara lain bersifat teknis administrasi operasional dan penelitian. Lembaga yang mengelola administrasi operasional adalah Direktorat Sejarah Purbakala (DSP) dan lembaga yang mengelola kegiatan penelitian adalah Pusat Penelitian Purbakala dan Peninggalan Nasional (P4N). Pada tahun 1985 Surat Keputusan dari Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No.0645/0/1985 ada perubahan pada organisasi yaitu adanya Seksi Perlindungan dan Seksi Pemeliharaan.

Tepatnya tanggal 7 Desember 1989 Unit Pelaksanaan Teknis (UPT) SPSP didirikan berbagai daerah keseluruhan ada 9, yaitu :

- a. Prambanan untuk wilayah Propinsi Jawa Tengah.
- b. Bogem untuk wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- c. Mojokerto untuk wilayah Propinsi Jawa Timur.
- d. Gianyar untuk wilayah Propinsi Bali, NTB, NTT, dan Timor Timur.
- e. Ujungpandang untuk wilayah Propinsi Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara.
- f. Banda Aceh untuk wilayah Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Sumatra Utara.
- g. Batu Sangkar untuk wilayah Sumatra Barat dan Riau.

- h. Jambi untuk wilayah Propinsi Jambi, Sumatera Selatan dan Bengkulu.
- i. Serang untuk wilayah Propinsi Banten, Jawa Barat, Lampung, dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Kemudian pada tahun 2002 Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata mengeluarkan keputusan mengenai perubahan SPSP menjadi BP3. Pada akhir tahun 2008 Departemen Kebudayaan dan Pariwisata menambah 3 (tiga) buah BP3, yaitu :

- a. BP3 Ternate untuk wilayah Maluku dan Papua.
- b. BP3 Samarinda untuk wilayah Kalimantan.
- c. BP3 Gorontalo untuk wilayah Gorontalo, Sulawesi Tengah dan Sulawesi Utara.

Dengan demikian jumlah BP3 se-Indonesia berjumlah 12 UPT.¹⁷

Balai Pelestarian Cagar Budaya Mojokerto merupakan UPT dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang membidangi pelestarian peninggalan sejarah dan purbakala di Jawa Timur. Cakupan wilayah kerja BPCB Mojokerto meliputi seluruh wilayah Provinsi Jawa Timur, yang mempunyai luas 47.922 km² dengan 29 kabupaten dan 9 kota.¹⁸

¹⁷Direktorat Jendral Kebudayaan, **Sejarah Balai Pelestarian Cagar Budaya**, Kementerian pendidikan dan kebudayaan, (online) <http://www.purbakalayogya.com> diakses tanggal 11 februari 2014

¹⁸ Balai Pelestarian Cagar Budaya Mojokerto, (online) <http://kebudayaan.kemdikbud.go.id/bpcbtrowulan/author/bpcbtrowulan/> diakses tanggal 11 februari 2014

C. Kajian Umum Tentang Tata Ruang

1. Pengertian Tata Ruang

Ruang yang berada di wilayah Indonesia baik ruang darat, laut dan udara itu merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu, selain untuk dimanfaatkan kita sebagai manusia yang juga merupakan makhluk ciptaan Tuhan Ynag Maha Esa harus bersyukur dan melindungi nkarunia tersebut. Salah satunya adalah dengan mengelola secara berkelanjutan ruang-ruang tersebut demi kemakmuran rakyat. Seperti amanat yang terkandung di dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berbunyi ;

“bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan di pergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Sedangkan menurut geografi regional, menyebutkan bahwa uang merupakan suatu wilayah yang memiliki batas geografi, yaitu batas menurut keadaan fisik, sosial atau pemerintahan yang terjadi dari sebagian permukaan bumi dan lapisan tanah dibawahnya serta lapisan udara diatasnya. Sedangkan wilayah merupakan satu kesatuan alam, yaitu alam yang serba sama, atau homogen atau segaram dan kesatuan manusia yaitu masyarakat serta kebudayaan yang serba sama yang memiliki ciri yang khas sehingga wilayah tersebut dapat dibedakan dengan wilayah lain.¹⁹

Menurut D.A Tisnamidjaja, yang dimaksud dengan pengertian ruang adalah wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang

¹⁹ Johan T Jayadinata, **Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah**, ITB, Bandung, 1999, hlm 12-13

merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas hidup yang layak.²⁰

Ruang adalah sebagai salah satu tempat untuk melangsungkan aktifitas dan kegiatan manusia. Selain itu, ruang juga merupakan sumber daya alam yang merupakan salah satu karunia Tuhan dan kegiatan manusia. Selain itu, ruang juga merupakan sumber daya alam yang merupakan salah satu karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia. Oleh karena itu, ruang wilayah di Indonesia harus dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dan bangsa Indonesia secara bijak, terkoordinasi, terpadu dan se-efektif mungkin. Yaitu dengan memperhatikan beberapa faktor seperti ekonomi, sosial, budaya, hankam, serta kelestarian lingkungan untuk mendorong terciptanya pembangunan nasional yang selaras, serasi dan seimbang.

Menurut ketentuan umum Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang penataan ruang menyebutkan bahwa ;

“Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang didalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.”

Seperti yang diuraikan dalam pasal 1 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 , yang menyatakan bahwa Ruang terbagi kedalam beberapa kategori, yang diantaranya adalah:²¹

²⁰ Jinearso Ridwan dan Ahmad Sodil, 2008, **Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Otonomi Daerah**, Nuansa, Bandung, 2008, hlm 23

²¹ Ibid, hlm 24

- a. Ruang Daratan adalah ruang yang terletak diatas dan di bawah permukaan daratan, termasuk bawah permukaan perairan darat dan sisi darat dari garis laut terendah
- b. Ruang Lautan adalah ruang yang terletak diatas dan di bawah permukaan laut dimulai dari sisi laut dari sisi garis laut terendah termasuk dasar laut dan bagian bumi dibawahnya, dimana negara Indonesia memiliki hak yudiksinya.
- c. Ruang Udara adalah ruang yang terletak diatas ruang daratan dan ruang lautan sekitar wilayah negara dan melekat pada bunyi. Dimana Negara Indonesia memiliki hak yuridiksinya.

Untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, berkelanjutan wawasan nusantara dan ketahanan nasional, maka perlu adanya yang dinamakan tata ruang. Dimana dengan tata ruang tersebut dapat mengharmonisasikan lingkungan alam dan lingkungan buatan sehingga mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang.

Menurut pasal 1 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, Tata Ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Dimana yang dimaksud dengan wujud struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarki memiliki hubungan fungsional. Sedangkan yang dimaksud dengan pola ruang adalah distribusi peruntukkan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukkan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukkan

ruang untuk fungsi budi daya. Meliputi pola lokasi, sebaran pemukiman, tempat kerja, industri, serta pengelolaan penggunaan tanah pedesaan dan perkotaan, yang dimana tata ruang tersebut merupakan tata ruang yang direncanakan. Sedangkan tata ruang yang tidak direncanakan meliputi tata ruang yang terbentuk secara alami seperti aliran sungai, gunung, dan lain-lain.

Dapat diambil kesimpulan, tata ruang merupakan susunan ruang yang diatur. Dimana memiliki arti serasi dan sederhana sehingga mudah untuk dipahami dan dilaksanakan. Wadah tata ruang yang ditata adalah tempat atau ruang yang digunakan untuk berbagai macam kegiatan serta sarana dan prasarana lainnya.

Menurut pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan antara satu dengan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang. Hal ini dimaksud:²²

- a. Dapat mewujudkan penataan ruang yang berhasil dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan,
- b. Tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang,
- c. Tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang.

²² Lidyawati, **Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malang Berkaitan dengan Lokasi Industri** (Studi di Kecamatan Wagir Kota Malang), Skripsi, FH UB Malang, 2008, hlm 15.

2. Asas dan Tujuan Tata Ruang

Berdasarkan pasal 2 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:

a. Keterpaduan

Yang dimaksud dengan “keterpaduan” adalah bahwa penataan adalah ruang diselenggarakan dan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan antara lain adalah pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat.

b. Keserasian

Yang dimaksud dengan “keserasian, keselarasan, dan keseimbangan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah.

c. Keberlanjutan

Yang dimaksud dengan “keberlanjutan” adalah penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.

d. Keberdayagunaan dan Keberhasilgunaan

Yang dimaksud dengan “keberdayagunaan dan keberhasilgunaan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalam serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.

e. Keterbukaan

Yang dimaksud dengan “keterbukaan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pemataan ruang.

f. Kebersamaan dan Kemitraan

Yang dimaksud dengan “Kebersamaan dan Kemitraan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

g. Perlindungan Kepentingan Umum

Yang dimaksud dengan “perlindungan kepentingan umum” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.

h. Kepastian Hukum dan Keadilan

Yang dimaksud dengan “kepastian hukum dan keadilan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum atau ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan

dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.

i. Akuntabilitas

Yang dimaksud dengan “akuntabilitas” adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional dengan:

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

3. Ruang Lingkup Penataan Ruang

Di dalam penataan ruang, ada tiga komponen penting yang tidak dapat dipisahkan dan sangat berpengaruh dalam keefektifan penataan ruang tersebut.

Tiga komponen tersebut adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Menurut pasal 1 angka 13 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, yang dimaksud dengan perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi

penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Perencanaan atau *planning* merupakan suatu proses sedangkan hasilnya berupa “rencana” atau *plan*, dapat dipandang sebagai suatu bagian dari setiap kegiatan yang lebih sekedar *reflex* yang berdasarkan perasaan semata.²³

Perencanaan adalah suatu kebijaksanaan, sehingga dapat dikatakan bahwa perencanaan adalah sebuah *species* dari *genus* kebijaksanaan.²⁴ Perencanaan tata ruang menghasilkan apa saja dan bagaimana hierarki rencana tata ruang.²⁵ Menurut pasal 14 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Yang dimaksud dengan rencana umum tata ruang adalah:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
- b. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi
- c. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten, dan

Sedangkan yang dimaksud dengan rencana rinci tata ruang adalah:

- a. Rencana Tata Ruang Pulau/Kepulauan dan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional
- b. Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Provinsi
- c. Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota dan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Kabupaten/Kota.

²³ Jimiarsod Ridwan dan Ahmad Sodil, **Hukum Tata Ruang dalam konsep Otonomi Daerah**, Nuansa, Bandung, 2008, hlm 24.

²⁴ Ibid, hlm 25.

²⁵ Hasmi, **Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm 154.

Pemanfaatan ruang merupakan pedoman dalam pelaksanaan peruntukkan ruang yang meliputi fungsi lindung dan fungsi budi daya. Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya. Menurut pasal 32 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya. Pemanfaatan ruang tersebut dapat dilaksanakan, baik pemanfaatan ruang secara vertikal maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi. Program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya termasuk jabaran dari indikasi program utama termuat dalam rencana tata ruang dan wilayah (RTRW).

Demikian juga pasal 33 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, bahwa pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.

D. Kajian Umum Tentang Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah

kabupaten atau kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Definisi Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) adalah sebagai berikut:

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

2. Hak-hak dan Kewajiban Pemerintahan Daerah

Dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan, terutama dalam penyelenggaraan otonomi daerah dibekali dengan hak dan kewajiban tertentu. Hak-hak daerah tersebut menurut Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah :

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya
- b. Memilih pemimpin daerah
- c. Mengelola aparatur daerah

- d. Mengelola kekayaan daerah
- e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah
- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah
- g. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah dan
- h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Disamping hak-hak tersebut di atas, daerah juga diberi beberapa kewajiban di dalam pasal 22, yaitu :

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan
- e. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan
- g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak
- h. Mengembangkan sistem jaminan sosial
- i. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah
- j. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah
- k. Melestarikan lingkungan hidup
- l. Mengelola administrasi kependudukan
- m. Melestarikan nilai sosial budaya
- n. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya
- o. Kewajiban lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan

Hak dan kewajiban daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah, yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Sesuai dengan asas-asas yang telah dikemukakan di atas, pengelolaan keuangan dilakukan secara efisien, efisien, transparan, bertanggungjawab, tertib, adil, patuh, dan taat pada peraturan perundang-undangan.²⁶

Dengan demikian pemerintah daerah harus memenuhi kewajiban-kewajiban yang telah diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun

²⁶Rozali Abdullah, **Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung**, PT Raja Grasindo, Jakarta, 2007, hlm 27.

2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah agar penyelenggaraan otonomi daerah dapat dilaksanakan dengan baik.

3. Urusan-urusan Pemerintahan Daerah

Melalui sistem pemerintahan daerah, pemerintahan daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan yang diserahkan kepadanya. Dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi yang merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan



kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/ kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Dengan demikian pemerintah daerah diharapkan dapat memenuhi semua urusan yang menjadi urusan pemerintah daerah (provinsi atau kabupaten) agar dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga kesejahteraan masyarakat dapat terwujud.

4. Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah

Di dalam Undang – Undang Nomor 11 tahun 2010 Cagar Budaya, Pemerintah Daerah berperan dalam melindungi Cagar Budaya.

a. Tugas Pemerintah Daerah

Menurut Pasal 95 ayat (2) Undang – Undang Cagar Budaya Nomer 11 tahun 2010, Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan tingkatannya mempunyai tugas:

- 1) mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan, serta meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab akan hak dan kewajiban masyarakat dalam pengelolaan Cagar Budaya;
- 2) mengembangkan dan menerapkan kebijakan yang dapat menjamin terlindunginya dan termanfaatkannya Cagar Budaya;
- 3) menyelenggarakan penelitian dan pengembangan Cagar Budaya;
- 4) menyediakan informasi Cagar Budaya untuk masyarakat;
- 5) menyelenggarakan promosi Cagar Budaya;
- 6) memfasilitasi setiap orang dalam melaksanakan pemanfaatan dan promosi Cagar Budaya;
- 7) 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;
- 8) melakukan pengawasan, pemantauan, dan evaluasi terhadap pelestarian warisan budaya; dan

9) mengalokasikan dana bagi kepentingan pelestarian Cagar Budaya.

b. Wewenang Pemerintah Daerah

Menurut Pasal 96 ayat (1) Undang – Undang Cagar Budaya Nomer 11 tahun 2010, Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan tingkatannya mempunyai tugas:

- 1) menetapkan etika pelestarian Cagar Budaya;
- 2) mengoordinasikan pelestarian Cagar Budaya secara lintas sektor dan wilayah;
- 3) menghimpun data Cagar Budaya;
- 4) menetapkan peringkat Cagar Budaya;
- 5) menetapkan dan mencabut status Cagar Budaya;
- 6) membuat peraturan pengelolaan Cagar Budaya;
- 7) menyelenggarakan kerja sama pelestarian Cagar Budaya;
- 8) melakukan penyidikan kasus pelanggaran hukum;
- 9) mengelola Kawasan Cagar Budaya;
- 10) mendirikan dan membubarkan unit pelaksana teknis bidang pelestarian, penelitian, dan museum;
- 11) mengembangkan kebijakan sumber daya manusia di bidang kepubakalaan;
- 12) memberikan penghargaan kepada setiap orang yang telah melakukan Pelestarian Cagar Budaya;
- 13) memindahkan dan/atau menyimpan Cagar Budaya untuk kepentingan pengamanan;



- 14) melakukan pengelompokan Cagar Budaya berdasarkan kepentingannya menjadi peringkat nasional, peringkat provinsi, dan peringkat kabupaten/kota;
- 15) menetapkan batas situs dan kawasan; dan
- 16) menghentikan proses pemanfaatan ruang atau proses pembangunan yang dapat menyebabkan rusak, hilang, atau musnahnya Cagar Budaya, baik seluruh maupun bagian-bagiannya.

Pasal 96 ayat (2) Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada

ayat (1), Pemerintah berwenang:

- 1) menyusun dan menetapkan Rencana Induk Pelestarian Cagar Budaya;
- 2) melakukan pelestarian Cagar Budaya yang ada di daerah perbatasan dengan negara tetangga atau yang berada di luar negeri;
- 3) menetapkan Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan/atau Kawasan Cagar Budaya sebagai Cagar Budaya Nasional;
- 4) mengusulkan Cagar Budaya Nasional sebagai warisan dunia atau Cagar Budaya bersifat internasional; dan
- 5) menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria Pelestarian Cagar Budaya.

5. Peraturan Daerah

Menurut Van Der Tak dalam Aziz Syamsudin, peraturan perundang-undangan merupakan hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat umum.²⁷

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Sedang di dalam UU No 12 Tahun 2011 yang terdapat dua pengertian tentang peraturan daerah, yakni peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Peraturan daerah provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedang peraturan daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah, peraturan daerah di bentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk perturan perundang-undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan daerah

²⁷Aziz Syamsudin, **Proses dan Teknik Perundang-Undangan**, Sinar Garfika, Jakarta, 2011, hlm 13.

yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

a. Landasan-Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, peraturan daerah dalam pembentukannya tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan perundang-undangan yang telah ditentukan. Hal yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diantaranya adalah menyangkut tentang landasannya. Landasan yang dimaksud disini adalah pijakan, alasan atau latar belakang mengapa perundang-undangan itu harus dibuat.

Menurut Bagir Manan ada 4 Landasan yang digunakan dalam menyusun perundang-undangan agar menghasilkan perundang-undangan yang tangguh dan berkualitas.²⁸

1) Landasan yuridis

Yakni ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid, competentie*) pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam perundang-undangan atau tidak. Hal ini sangat penting untuk disebutkan dalam perundang-

²⁸Delfina Gusman, *Problematika dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, 2013,(online), <http://fhuk.unand.ac.id/in/kerjasama-hukum/menuartikeldosen-category/927--problematika-dalam-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-article.html>, diakses 6 Februari 2014

undangan karena seorang pejabat/suatu badan tidak berwenang (*onbevoogheid*) mengeluarkan aturan.

Landasan ini dibagi menjadi dua:

- a) Dari segi formil landasan ini memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu
- b) Dari segi materiil sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu

Landasan yuridis dari penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi 3 hal:

- a) Kewenangan dari pembuat perundang-undangan
- b) Kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur
- c) Keharusan mengikuti tata cara tertentu pembuatan perundang-undangan

Dalam suatu perundang-undangan landasan yuridis ini ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”

2) Landasan Sosiologis

Yakni satu peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Ini berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat.

Dalam kondisi demikian inilah maka perundang-undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat. Dengan melihat kondisi sosial yang terjadi dalam masyarakat dalam rangka penyusunan suatu perundang-

undnagnan maka tidak begitu banyak lagi pengarahannya dalam melaksanakannya.

3) Landasan Filosofis

Yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau *draft* peraturan negara. Suatu rumusan perundang-undnagan harus mendapat pembenaran (*rechvaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup masyarakat yaitu cita-cita kebenaran (*idée der waarheid*), cita-cita keadilan (*idée der grerechtsigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*idée der eedelijkheid*).²⁹

Dengan demikian perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofis grondflag*) apabila rumusannya mendapat pembenaran yang dikaji secara filosofis. Dalam konteks negara Indonesia yang menjadi induk dari landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara.

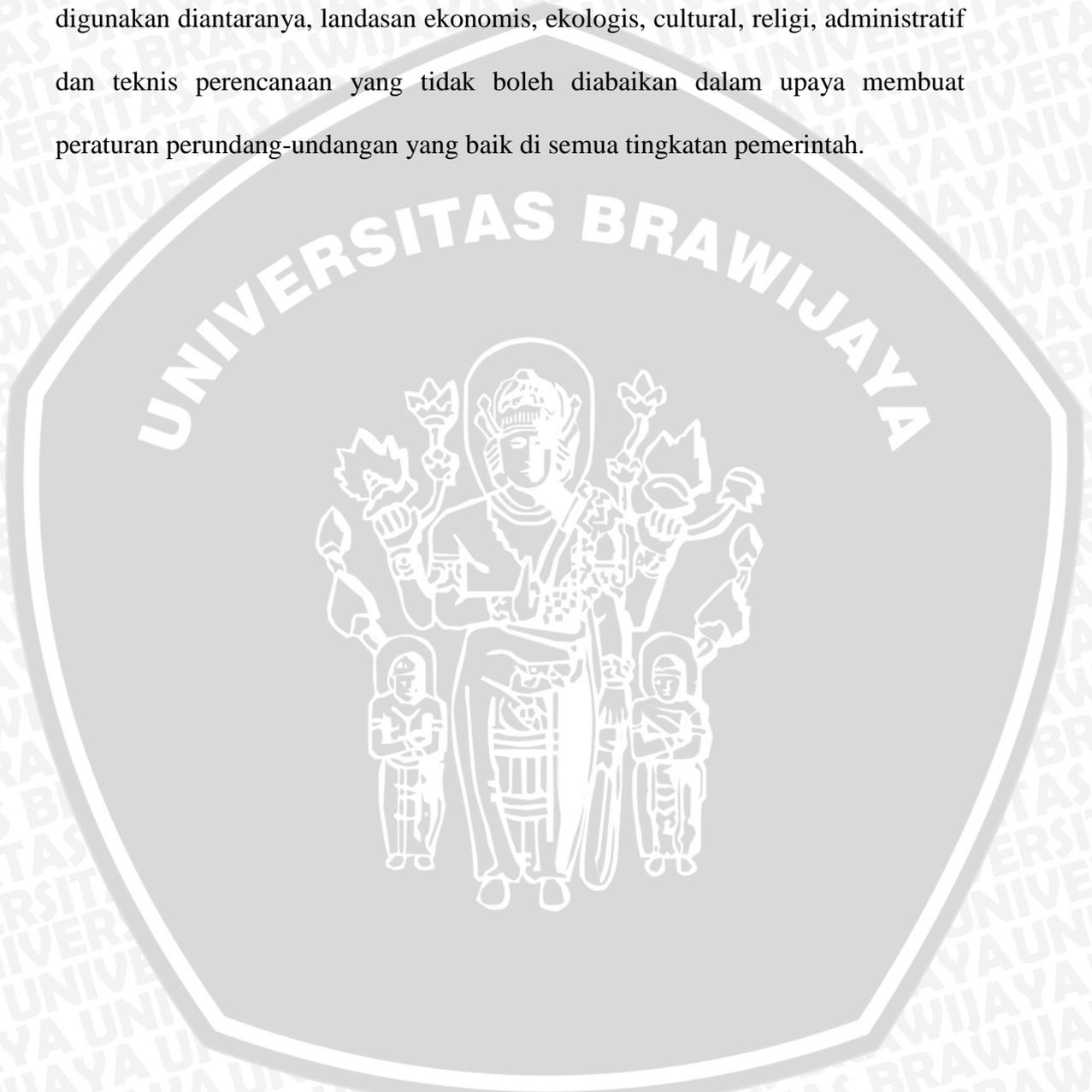
4) Landasan Politis

Yakni garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara, hal ini dapat diungkapkan pada garis politik seperti pada saat ini tertuang pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) maupun Program Legislasi Daerah (Prolegda), dan juga kebijakan Program Pembangunan Nasional (Propenas) sebagai arah kebijakan pemerintah yang akan dilaksanakan selama pemerintahannya ke depan. Ini berarti

²⁹ Budiman NPD, **Ilmu Pengantar Perundang-Undangan**, UII press, Yogyakarta, 2005, hlm 33.

memberi pengarahan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.

Selain landasan tersebut diatas masih ada beberapa landasan yang dapat digunakan diantaranya, landasan ekonomis, ekologis, cultural, religi, administratif dan teknis perencanaan yang tidak boleh diabaikan dalam upaya membuat peraturan perundang-undangan yang baik di semua tingkatan pemerintah.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian.

Jenis penelitian ini menggunakan berupa penelitian empiris, dengan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis yang dilakukan dengan menelaah fakta-fakta di lapangan serta mengkaji undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum.³⁰

Pendekatan yuridis sosiologis dilakukan karena penelitian yang dilakukan erat hubungannya dengan ketentuan hukum yang berlaku dan penerapannya dalam praktek yang dikembangkan dalam realita kehidupan masyarakat. Pendekatan penelitian ini dengan cara deksriptif yaitu menguraikan, menjabarkan, dan menganalisis untuk mendapatkan sebuah sintesis. Studi kajian deskriptif dilakukan dengan menghubungkan konsep-konsep seperti hukum administrasi mengenai perizinan dan ketentuan mengenai pelaksanaan perlindungan hukum kawasan Cagar Budaya menurut undang-undang yang berlaku.

B. Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di beberapa lokasi di Kabupaten Mojokerto, khususnya di Kantor Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto dan Balai Pelestarian Cagar Budaya Jawa Timur, Adapun pemilihan lokasi tersebut di atas adalah:

1. Di Kecamatan Trowulan karena di Trowulan terdapat situs peninggalan kerajaan Majapahit dan merupakan kawasan cagar budaya

³⁰ Peter Mahmud, **Penelitian Hukum**, Kencana; Jakarta, 2010, hlm 93.

Nasional. Lokasi ini dipilih dengan alasan untuk lebih meningkatkan penelitian di bidang perlindungan hukum terhadap kondisi yang terjadi di lapangan.

2. Di Kantor Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto yang terletak di Jl. Jaya Negara No. 4, Magersari, Mojokerto dengan pertimbangan bahwa Pemerintah Kabupaten Mojokerto memberikan tugas dan wewenang dalam hal budaya yang terdapat di Kabupaten Mojokerto kepada Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto.
3. Di Kantor Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur yang terletak di Jalan Majapahit No 141-143, Trowulan, Mojokerto dengan pertimbangan bahwa kawasan Cagar Budaya Trowulan termasuk wewenang BPCB Jawa Timur di dalam hal pelestarian dan perlindungan.

C. Jenis Data

Jenis data yang digunakan terdiri dari data primer dan data sekunder:

1. Data Primer

Penjelasan dan pengalaman dari Pegawai Kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Mojokerto tentang pelaksanaan perlindungan hukum kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit Trowulan terkait tentang Industri batu bata.

2. Data Sekunder

- a. Undang-undang Republik Indonesia.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto.

D. Sumber Data

1. Data Primer

Data yang dikumpulkan langsung oleh peneliti dari Pegawai di Kantor Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto dan Balai Pelestarian Cagar Budaya Jawa Timur.

2. Data Sekunder

Data penunjang diperoleh dari studi kepustakaan mengenai dokumen Kantor Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto dan Balai Pelestarian Cagar Budaya Jawa Timur, Undang-undang yang berkaitan dengan Cagar Budaya dan Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto tentang tata ruang yang didapatkan peneliti dari kearsipan Kantor Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto dan Balai Pelestarian Cagar Budaya Jawa Timur dan perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

E. Populasi dan Sampel

1. Populasi

Dalam penelitian ini, populasi yang digunakan adalah seluruh pelaksanaan pemberian informasi dari Kantor Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto dan Balai Pelestarian Cagar Budaya Jawa Timur tentang pelaksanaan perlindungan hukum kawasan Cagar Budaya.

2. Sampel

Pengambilan sampel dalam penelitian ini ditentukan dengan cara *purposive sampling*. *Purposive sampling* yaitu dengan cara mengambil subjek yang didasarkan pada tujuan tertentu karena subjek berkompeten dibidangnya.

Sample yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Pegawai Kantor Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto.
- b. Pegawai Kantor Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur.
- c. Masyarakat yang bertempat tinggal di Kawasan Cagar Budaya.

F. Teknik Pengambilan Data

1. Data Primer

Pengambilan data primer dilakukan dengan wawancara bebas. Wawancara dilakukan secara tatap muka langsung dan melalui media elektronik dengan beberapa pihak terkait dengan perlindungan hukum kawasan Cagar Budaya di Trowulan.

2. Data Sekunder

Pengambilan data sekunder dilakukan dengan cara studi dokumen, yang dilakukan dengan cara mempelajari dan mengutip dari beberapa dokumen dan berkas-berkas dari Kantor Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto dan Balai Pelestarian Cagar Budaya Jawa Timur. Selain daripada itu, peneliti juga melakukan studi kepustakaan guna memperkuat pedoman atau dasar pengetahuan peneliti, yaitu dengan cara mengumpulkan data melalui penelusuran bahan pustaka yang berhubungan dengan penelitian ini.

G. Teknik Analisis Data

Analisis data diartikan upaya memilah data menjadi informasi, sehingga karakteristik atau sifat-sifat data tersebut dapat dengan mudah dipahami dan

bermanfaat untuk menjawab masalah-masalah yang berkaitan dengan kegiatan penelitian. Dengan demikian, teknik analisis dapat diartikan sebagai cara melaksanakan analisis terhadap data, dengan tujuan mengolah data tersebut menjadi informasi, sehingga karakteristik atau sifat-sifat datanya dapat dengan mudah dipahami dan bermanfaat untuk menjawab masalah-masalah yang berkaitan dengan kegiatan penelitian, baik berkaitan dengan deskriptif atau maupun untuk membuat induksi atau menarik kesimpulan tentang karakteristik populasi berdasarkan data yang diperoleh dari sampel.

Pembahasan serta kesimpulan yang didapatkan dengan metode deskriptif analisis, yaitu mengungkapkan suatu masalah, keadaan, atau peristiwa apa adanya dan menyadarkan pada logika dalam bentuk uraian kalimat. Dimana penulis mendeskripsikan dan menganalisis data-data yang diperoleh di lapangan kemudian ditarik kesimpulan sesuai dengan permasalahan yang dikaji.

H. Definisi Operasional

1. Perlindungan Hukum adalah upaya yang dilakukan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata kabupaten Mojokerto yang meliputi perbuatan atau kegiatan melindungi kawasan Cagar Budaya melalui Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 9 tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.
2. Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan adalah Wilayah yang Berada di satuan ruang yang memiliki dua Situs Cagar Budaya atau lebih satu sama lain di wilayah Trowulan yang merupakan kawasan kerajaan Majapahit.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

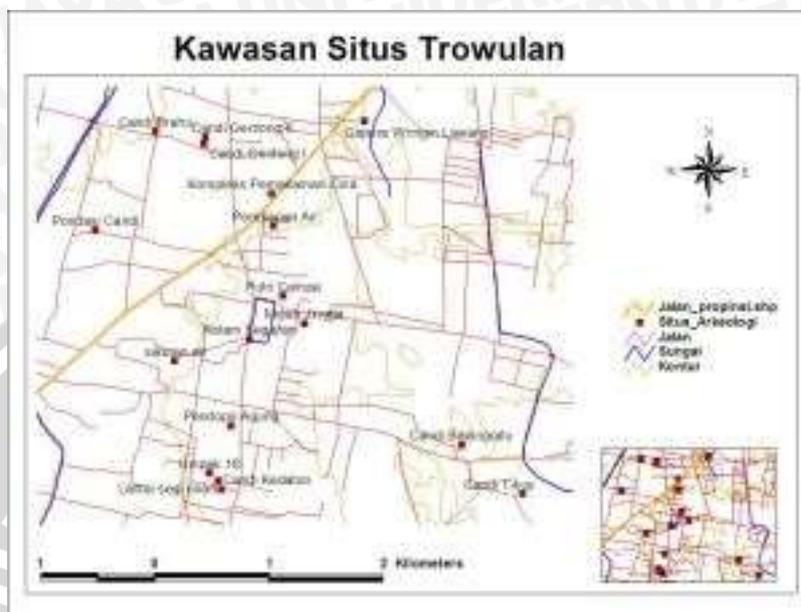
A. Gambaran Umum Kabupaten Mojokerto

Kabupaten Mojokerto adalah sebuah kabupaten di Provinsi Jawa Timur, Indonesia. Kabupaten ini berbatasan dengan Kabupaten Lamongan dan Kabupaten Gresik di utara, Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Pasuruan di Timur, Kabupaten Malang dan Kota Batu di Selatan serta Kabupaten Jombang di Barat.

Kabupaten Mojokerto terdiri atas 18 kecamatan, yang dibagi atas sejumlah desa dan kelurahan. Kini banyak gedung dan kantor pemerintahan yang dipindahkan ke kota Mojosari, sebelah timur kota Mojosari. Bagian selatan Kabupaten Mojokerto berupa pegunungan, dengan puncak gunung Welirang (3.156 M) dan gunung Anjasmoro (2.277 M).

Daerah Trowulan, dikenal sebagai pusat Kerajaan Majapahit, yang kini banyak dijumpai sisa-sisa peninggalan dejarah kerajaan tersebut. Kabupaten Mojokerto terdiri atas 18 Kecamatan yang dibagi atas sejumlah desa dan kelurahan. Adapun Kecamatan tersebut yaitu ; Bangsal, Dawarblandong, Dlanggu, Gede, Gondang, Jatirejo, Jetis, Kemlagi, Kutorejo, Mojoanyar, Mojosari, Ngoro, Pacet, Pungging, Puri, Trawas, dan Trowulan, kini banyak gedung-gedung pemerintahan yang dipindahkan ke Mojosari, sebelah timur Kota Mojokerto. Bagian sebalatan Kabupaten Mojokerto berupa pegunungan, dengan puncaknya Gunung Welirang (3.156 m) dan Gunung Anjasmoro (2.277 m). Kabupaten Mojokerto memiliki sejumlah objek wisat menarik. Trowulan adalah

daya tarik utama wisata sejarah di Kabupaten ini, karena terdapat puluhan candu-candi peninggalan Kerajaan Majapahit.



Gambar 4.1. Peta Kawasan Cagar Budaya di Trowulan

Sebagai sebuah kota, situs Trowulan menyimpan banyak benda cagar budaya dari berbagai aspek kehidupan baik sakral maupun profan yang sangat menarik untuk diteliti. Benda cagar budaya bergerak hasil penelitian para ahli sebagian besar tersimpan di Balai Penyelematan Arca atau lebih dikenal dengan nama Museum Trowulan, sementara benda cagar budaya tak bergerak tersebar di beberapa desa sebagian telah berhasil dipugar oleh Bagian Proyek Pembinaan Peninggalan Sejarah dan Purbakala Jawa Timur.³¹

³¹ Departemen Kebudayaan dan Pariwisata, **Mutiara-Mutiara Majapahit**, 2007, hlm 108

1. Letak Geografis

Wilayah Kabupaten Mojokerto terletak diantara $111^{\circ} 19'$ sampai dengan $112^{\circ} 39'$ Bujur Timur dan antara $7^{\circ} 45'$ Lintang Selatan. Adapun batas-batas Administrasi wilayah Kabupaten Mojokerto dibatasi oleh:³²

- a. Sebelah Utara : Kabupaten Lamongan
- b. Sebelah Timur : Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Gresik
- c. Sebelah Selatan : Kabupaten Malang
- d. Sebelah Barat : Kabupaten Jombang

Disamping itu wilayah Kabupaten Mojokerto juga mengitari wilayah Kota Mojokerto yang terletak ditengah-tengah wilayah Kabupayen Mojokerto.

Topografi wilayah Kabupaten Mojokerto cenderung di tengah dan tinggi di bagian selatan dan utara. Bagian selatan merupakan wilayah pegunungan yang subur, meliputi Kecamatan Pacet, Trawas, Gondang dan Jatirejo. Bagian tengah merupakan wilayah dataran, sedangkan bagian utara merupakan daerah perbukitan kapur yang kurang subur.

Sekitar 30% dari seluruh wilayah Kabupaten Mojokerto kemiringan tanahnya lebih dari 15 derajat, sedangkan sisanya merupakan wilayah dataran dengan tingkat kemiringan lahan kurang dari 15 derajat.

Pada umumnya ketinggian wilayah kecamatan di Kabupaten Mojokerto rata-rata berada 64 m (< 500 m) diatas dan hanya Kecamatan Pacet dan Trawas

³² Geografis. Situs Resmi Pemerintah Kabupaten Mojokerto. (online) <http://www.mojokertokab.go.id/> (3 Mei 2014)

merupakan daerah yang memiliki ketinggian yang berbeda dari kecamatan lain yaitu Kecamatan Pacet 470 m dan Kecamatan Trawas 600 m di atas permukaan laut.

Secara administratif wilayah Kabupaten Mojokerto terdiri dari 18 Kecamatan, 304 Desa. Luas wilayah secara keseluruhan Kabupaten Mojokerto adalah 692,15 km², dimana Wilayah Kecamatan Dawarblandong merupakan kecamatan dengan luas wilayah terbesar. Sedangkan Kecamatan Ngoro dan Jetis mempunyai luas wilayah terbesar kedua dan ketiga.

Tabel Tinggi dan Luas Daerah Menurut Kecamatan 2008

No	Kecamatan	Tinggi Rata-Rata dari Permukaan Laut (m)	Luas Daerah*) (Km ²)
1	Jatirejo	140	32,98
2	Gondang	240	39,11
3	Pacet	470	45,16
4	Trawas	600	29,87
5	Ngoro	120	57,48
6	Pungging	100	48,14
7	Kutorejo	170	42,83
8	Mojosari	100	26,65
9	Bangsalsari	60	24,06
10	Mojoanyar	54	23,02
11	JDlanggu	120	35,42
12	Puri	70	35,65
13	Trowulan	60	39,20
14	Sooko	64	23,46
15	Gedek	36	22,98
16	Kemlagi	52	50,05
17	Jetis	60	57,17
18	Dawarblandong	75	58,93
	Kab. Mojokerto	64	692,15

* Sumber Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Mojokerto

Keterangan :

*) Luas daerah tidak termasuk hutan negara

Tabel 4.1. Luas Wilayah Kecamatan di Kabupaten Mojokerto

2. Penduduk Kabupaten Mojokerto

Menurut Hasil Registrasi Penduduk Akhir Tahun 2012, jumlah penduduk Kabupaten Mojokerto adalah 1.143.747 jiwa dengan laju pertumbuhan sebesar 0,03%. Pada tahun 2012, sex ratio penduduk Kabupaten Mojokerto adalah 101,26. Hal ini berarti bahwa penduduk laki-laki di Kabupaten Mojokerto lebih banyak dibanding penduduk perempuan.

Kepadatan penduduk rata-rata Kabupaten Mojokerto di akhir tahun 2012 adalah 1.652 jiwa setiap Km² dan diantara Kecamatan yang ada. Kecamatan Sooko merupakan Kecamatan terpadat dengan kepadatan sebesar 3.315 jiwa per Km²

Kepadatan dan Persebaran Penduduk Akhir Tahun 2012

No	Kecamatan	Luas Daerah	Jumlah Penduduk	Persebaran Penduduk	Kepadatan Penduduk
1	2	3	4	5	6
1	Jatirejo	32,98	44,395	3,88	1.346
2	Gondang	39,11	44,664	3,91	1.142
3	Pacet	45,16	59,210	5,18	1.311
4	Trawas	29,86	31,419	2,75	1.052
5	Ngoro	57,48	81,728	7,15	1.422

6	Pungging	48,14	77,903	6,81	1.618
7	Kutorejo	42,83	65,459	5,72	1.528
8	Mojosari	26,65	79,981	6,99	3.001
9	Bangsals	24,06	52,687	4,61	2.190
10	Mojoanyar	23,02	51,247	4,48	2.226
11	Dlanggu	35,42	57,583	5,03	1.626
12	Puri	35,65	77,741	6,80	2.181
13	Trowulan	39,20	77,811	6,80	1.985
14	Sooko	23,46	77,781	6,80	3.315
15	Gedeg	22,98	60,757	5,31	2.644
16	Kemlagi	50,05	61,885	5,41	1.236
17	Jetis	57,17	87,353	7,64	1.528
18	Dawarblanodng	58,93	54,143	4,73	919
Jumlah Total :					
2012		692,15	1.143.747	100,00	1.652
2011		692,15	1.112.821	100,00	1.608
2010		692,15	1.088.632	100,00	1.573

Tabel 4.2. Jumlah Penduduk di Kabupaten Mojokerto

Catatan :

-Penduduk berdasarkan catatan administrasi

Sumber : Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kab.Mojokerto

3. Visi dan Misi Kabupaten Mojokerto

Visi

Terwujudnya Kabupaten Mojokerto yang Mandiri, Demokratis, Adil, Makmur dan Bermartabat.

Misi

Misi Pembangunan Daerah Kabupaten Mojokerto 5(lima) tahun kedepan sebagai berikut :

- a. Mewujudkan SDM yang berkualitas melalui peningkatan akses dan kualitas pendidikan dan pelayanan kesehatan ;
- b. Mewujudkan ketertiban, supremasi hukum dan HAM;
- c. Mewujudkan pemerintah daerah yang efektif, demokratis, bersih, profesional, dan adil dalam melayani masyarakat;
- d. Mewujudkan ekonomi daerah yang mandiri, berdaya saing, berkeadilan dan berbasis pada ekonomi kerakyatan;
- e. Mewujudkan ketahanan sosial budaya dalam kerangka Integrasi Nasional , pada tatanan masyarakat yang bermartabat, berakhlak mulia, beretika, dan berbudaya luhur berlandaskan Pancasila.
- f. Mewujudkan partisipasi masyarakat melalui pemberian akses dan kesempatan dalam pembangunan
- g. Mewujudkan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang lebih mengutamakan kesejahteraan masyarakat;

Strategi Pembangunan Daerah Kabupaten Mojokerto 5 (lima) tahun kedepan sebagai berikut :

- a. Peningkatan Akses dan kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan.
- b. Peningkatan Kualitas kehidupan politik dan penegakan hukum
- c. Peningkatan Kualitas aparatur dan pelayanan publik.
- d. Peningkatan Pembangunan Ekonomi dan infrastruktur.
- e. Peningkatan Kesalehan Sosial dan kerukunan umat beragama.
- f. Pengentasan Kemiskinan, pengangguran, perbaikan iklim ketenagakerjaan dan memacu kewirausahaan.
- g. Perencanaan Pembangunan dan penganggaran yang berbasis kinerja.

B. Gambaran Umum Dinas Pemuda Olahraga Kebudayaan dan Pariwisata (DISPORABUDPAR)

Dinas Pemuda, Olah Raga, Kebudayaan, dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 3 Tahun 2001. Dinas Pemuda, Olah Raga, Kebudayaan, dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto terletak di Jalan Jayanegara No. 4 Mojokerto

1. Visi dan Misi Pemuda, Olah Raga, Kebudayaan, dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto³³

Visi

Mewujudkan Pemuda yang Mandiri, Olahraga yang memasyarakat, Kebudayaan yang Lestari dan Pariwisata yang Maju”

³³ Dinas Pemuda, Olah Raga, Kebudayaan, dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto, 2014

Misi

- a. Memberikan pelayanan administrasi dan penyediaan sarana prasana kantor melalui ketepatan, kecepatan penyelesaian administrasi dan kenyamanan sarana prasarana
- b. Mewujudkan kemandirian bagi pemuda melalui pembinaan lembaga kepemudaan, pemberdayaan pemuda, dan kerjasama lembaga kepemudaan.
- c. Mewujudkan olahraga prestasi melalui pemasyarakatan olahraga dan peningkatan prestasi olahraga.
- d. Mewujudkan kebudayaan yang lestari melalui pembinaan dan pengembangan kebudayaan, pemberdayaan kesenian daerah. Serta kesejahteraan dan keurbakalaan.
- e. Mewujudkan pariwisata yang maju melalui pengembangan obyek wisata dan pembinaan usaha pariwisata.

2. Tugas Pokok dan Fungsi Organisasi

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 3 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Bupati Mojokerto Nomor 19 Tahun 2001 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Organisasi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Mojokerto, Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata, mempunyai tugas pokok dan fungsi pembinaan Manajemen Keolahragaan. Pembinaan dan pengembangan kebudayaan, pemberdayaan kesenian rakyat serta kesejarahan dan keurbakalaan.

3. Struktur Organisasi

Struktur Organisasi Dinas Pemuda, Olah Raga, Kebudayaan, dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 11 Tahun 2008 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja terdiri dari:

1) Sekretariat membawahi:

- a) Sub Bagian Umum
- b) Sub Bagian Perencanaan
- c) Sub Bagian Keuangan

2) Bidang Kepemudaan:

- a) Sub Bidang Pembinaan Lembaga Kepemudaan
- b) Sub Bidang Pemberdayaan Pemuda
- c) Sub Bidang Kerjasama Lembaga Kepemudaan

3) Bidang Keolahragaan:

- a) Sub Bidang Pembinaan Manajemen Keolahragaan
- b) Sub Bidang Pembinaan dan Pemasyarakatan Olahraga
- c) Sub Bidang Peningkatan Prestasi Keolahragaan

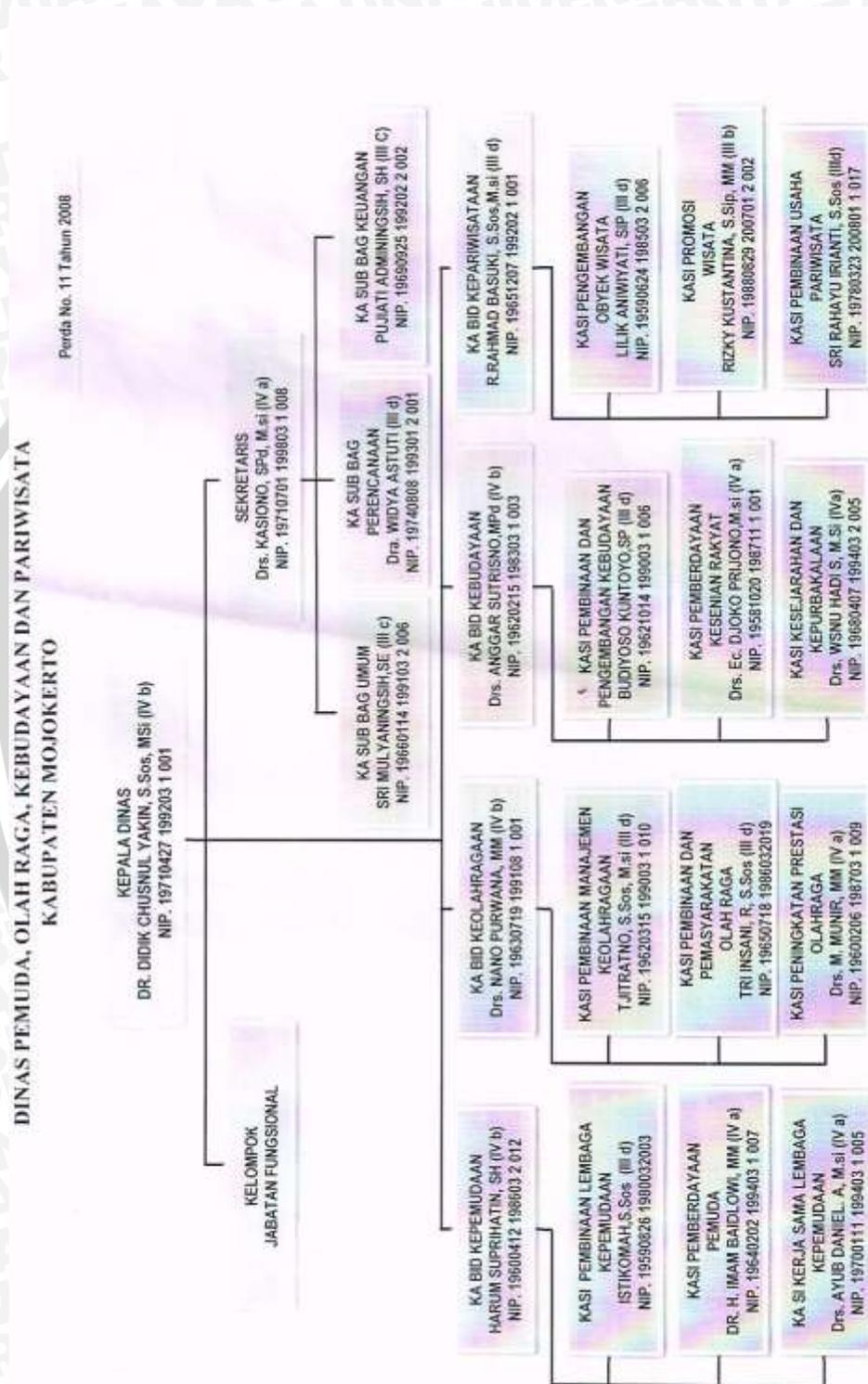
4) Bidang Kebudayaan:

- a) Sub Bidang Pembinaan dan Pengembangan Kebudayaan
- b) Sub Bidang Pemberdayaan Kesenian Rakyat
- c) Sub Bidang Kesejarahan dan Kepurbakalaan

5) Bidang Kepariwisata:

- a) Sub Bidang Pengembangan Obyek Wisata
- b) Sub Bidang Promosi Wisata

- c) Sub Bidang Pembinaan Usaha Pariwisata
- 6) Kelompok Jabatan Fungsional



4. Tugas Pokok dan Fungsi Struktural

a. Sekretariat

Sekretariat mempunyai tugas menyelenggarakan sebagian tugas Dinas Pemuda, Olah Raga, Kebudayaan, dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto meliputi urusan umum, perencanaan dan keuangan. Dalam melaksanakan tugas tersebut Sekretariat mempunyai fungsi :

- 1) Pelaksanaan koordinasi penyusunan program kerja Dinas, pengumpulan dan pengelolaan data.
- 2) Penyiapan bahan dalam rangka penyusunan anggaran dan pertanggung jawaban keuangan.
- 3) Pelaksanaan pembinaan organisasi dan tata laksana.
- 4) Pengelolaan administrasi kepegawaian, keuangan, dan perlengkapan.
- 5) Pengelolaan rumah tangga, surat-menyurat dan kearsipan.
- 6) Penyiapan data dan informasi, kepustakaan, hubungan masyarakat dan inventarisasi.
- 7) Pelaksanaan evaluasi dan penyusunan laporan
- 8) Pelaksanaan tugas-tugas kedinasan lain yang diberikan oleh Kepala Dinas.

b. Bidang Kepemudaan

Bidang kepemudaan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Pemuda, Olah Raga, Kebudayaan, dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto meliputi pembagian lembaga kepemudaan, pemberdayaan pemuda, dan kerjasama lembaga kepemudaan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Bidang kepemudaan mempunyai fungsi:

- 1) Penyusunan, pendataan, perencanaan dan pelaksanaan pemberdayaan pemuda, pembinaan kelembagaan pemuda dan kerjasama lembaga kepemudaan.
 - 2) Pelaksanaan kegiatan-kegiatan dalam rangka pemberdayaan pemuda, pembinaan kelembagaan pemuda dan kerjasama lembaga kepemudaan.
 - 3) Pelaksanaan evaluasi dan menyusun laporan.
 - 4) Pelaksanaan tugas-tugas kedinasan lain yang diberikan oleh Kepala Dinas.
- c. Bidang Keolahragaan

Bidang Keolahragaan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Pemuda, Olah Raga, Kebudayaan, dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto. Dalam melaksanakan tugas tersebut, bidang keolahragaan mempunyai fungsi:

- 1) Penyusunan, pendataan, perencanaan dan pelaksanaan pembinaan Manajemen Keolahragaan, Pembinaan Pemasarakatan Olahraga dan Peningkatan Prestasi Keolahragaan.
- 2) Pelaksanaan kegiatan-kegiatan dalam rangka Pembinaan Manajemen Keolahragaan, Pembinaan Pemsarakatan Olahraga, Peningkatan Prestasi Keolahragaan.
- 3) Pelaksanaan evaluasi dan menyusun laporan.
- 4) Melaksanakan tugas-tugas kedinasan lain yang diberikan oelh Kepala Dinas.

d. Bidang Kebudayaan

Bidang Kebudayaan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Pemuda, Olah Raga, Kebudayaan, dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto

meliputi Pembinaan dan Pengembangan Kebudayaan, Pemberdayaan Kesenian Rakyat dan Kesejarahan dan Kepurbakalaan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Bidang Kebudayaan mempunyai tugas:

- 1) Penyusunan, pendataan, perencanaan dan pelaksanaan pengembangan kebudayaan, kesenian rakyat dan kesejarahan dan keurbakalaan.
 - 2) Pembinaan ketahanan budaya daerah dan nasional.
 - 3) Pemberian rekomendasi/pertimbangan pemberian ijin dibidang kesenian rakyat.
 - 4) Pelaksanaan evaluasi dan menyusun laporan.
 - 5) Pelaksanaan tugas-tugas kedinasan yang diberikan oleh Kepala Dinas
- e. Bidang Kepariwisata

Bidang kepariwisataan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Pemuda, Olah Raga, Kebudayaan, dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto meliputi Pengembangan Obyek Wisata, Promosi Wisata dan Pembinaan Usaha Pariwisata. Dalam melaksanakan tugas tersebut Bidang Kepariwisata mempunyai fungsi:

- 1) Pembinaan dan pengembangan obyek wisata, promosi wisata dan pembinaan usaha pariwisata
- 2) Pemberian rekomendasi/pertimbangan pemberian ijin dibidang obyek wisata dan usaha pariwisata
- 3) Pelaksanaan pemnataan obyek wisata, promosi wisata dan usaha pariwisata

- 4) Pelaksanaan evaluasi dan penyusunan laporan.
- 5) Pelaksanaan tugas-tugas kedinasan lain yang diberikan oleh Kepala Dinas.

C. Gambaran Umum Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB)

Pada tanggal 21 Agustus 2002, berdasarkan SK Kepala Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata No. KEP-06/BP Budpar/2002, nama Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala mulai dipakai menggantikan Suaka Peninggalan Sejarah dan Purbakala. Meskipun lembaga purbakala mengalami perubahan nama berulang kali, namun lingkup kerjanya tetap sama, yaitu bidang kepurbakalaan.

Pada tahun 2012, Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala berganti nama lagi menjadi Balai Pelestarian Cagar Budaya mengikuti penamaan Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman.

Hari Purbakala yang kemudian diperingati setiap tanggal 14 Juni didasarkan pada terbentuknya institusi formal yang menangani masalah kepurbakalaan pada masa pemerintahan Kolonial Belanda yang bernama "*Oudheidkundige Dienst in Nederlansch-Indie*" pada tanggal 14 Juni 1913.

Sebagai bagian integral dari warisan budaya nasional yang memiliki nilai penting untuk membangun rasa kebanggaan dan memperkokoh kesadaran jati diri, benda cagar budaya dan situsnya perlu dilestarikan.

Pernyataan gagasan besar untuk melestarikan benda cagar budaya dalam era pembangunan dewasa ini telah mendapat perhatian yang cukup besar baik dari pemerintah maupun masyarakat, dalam struktur organisasi pemerintahan, gotong



royong kali ini, tugas fungsi penanganan pelestarian benda cagar budaya adalah dengan pembentukan Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, dalam hal ini Deputi Bidang Sejarah dan Purbakala, dalam tugas fungsinya menjalankan misi pelestarian. Di daerah dibentuk Unit Pelaksana Teknis (UPT) Balai Pelestarian Cagar Budaya (sebelumnya bernama Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala) yang berkedudukan langsung dibawahnya.

Dalam era otonomi daerah, beberapa daerah provinsi dan kabupaten kota membentuk Dinas – Dinas Kebudayaan yang di dalamnya juga menangani upaya-upaya pelestarian Benda Cagar Budaya dan Situsnya.

Balai Pelestarian Cagar Budaya Mojokerto wilayah kerja Provinsi Jawa Timur dalam usahanya melestarikan benda cagar budaya dan situsnya di Provinsi Jawa Timur, dengan berpedoman pada uraian tugas dan fungsinya yang meliputi pemeliharaan, perlindungan, pemugaran, dokumentasi dan bimbingan / penyuluhan, penyidikan dan pengamanan baik benda cagar budaya bergerak maupun tidak bergerak. Tetapi dalam semangat otonomi yang gaungnya cukup kuat sekarang ini, Balai Pelestarian Cagar Budaya Mojokerto wilayah kerja Provinsi Jawa Timur memerlukan sebuah kerangka konseptual yang arah penanganan pelestarian benda cagar budaya dan situsnya. Mengingat setiap wilayah memiliki karakter dan ciri khas yang berbeda, baik dari segi kualitas maupun kuantitas.

Dalam kerangka konseptual yang dibutuhkan dikemas dalam apa yang disebut “Rencana Strategis Penanganan Kepurbakalaan“ yang memuat potensi sumberdaya arah kecenderungannya sasaran dan program kerja, baik jangka

pendek menengah dan panjang, hal ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan akhir yaitu pelestarian warisan budaya di seluruh wilayah kerja.

1. Tugas dan Wewenang Balai Pelestarian Cagar Budaya

Balai Pelestarian Cagar Budaya Mempunyai Tugas Melaksanakan:

- a. Pemeliharaan, perlindungan, pemugaran, dokumentasi, bimbingan dan penyuluhan, penyelidikan dan pengamanan terhadap peninggalan purbakala bergerak maupun tidak bergerak serta situs, termasuk yang berada di lapangan maupun tersimpan di ruangan.
- b. Pelaksanaan dan pemeliharaan, pengelolaan dan pemanfaatan peninggalan purbakala bergerak maupun tidak serta situs peninggalan arkeolog bawah air.
- c. Pelaksanaan dokumentasi dan penetapan peninggalan purbakala bergerak serta situs termasuk yang berada dilapangan maupun yang tersimpan diruangan.
- d. Pelaksanaan perlindungan, penyidikan dan pengamanan peninggalan purbakala bergerak maupun tidak bergerak serta situs termasuk yang berada dilapangan maupun yang tersimpan diruangan.
- e. Pelaksanaan pemugaran peninggalan purbakala serta situs termasuk yang berada dilapangan maupun yang tersimpan diruangan.
- f. Pelaksanaan pemberian penyuluhan/bimbingan terhadap masyarakat tentang peninggalan sejarah dan purbakala.
- g. Pelaksanaan urusan tata usaha dan rumah tangga.

2. Visi dan Misi

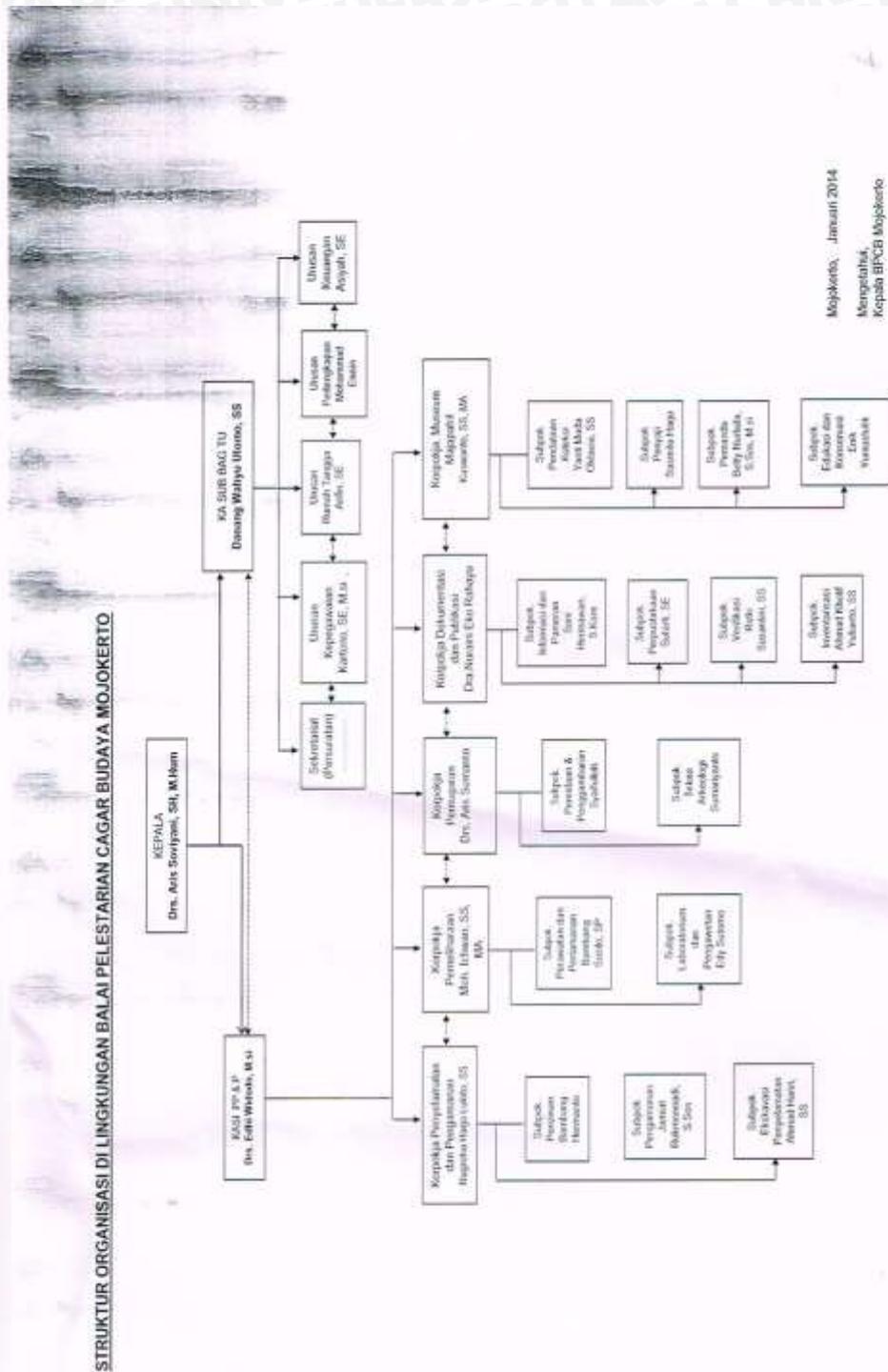
Visi:

Memperkuat kebudayaan Indonesia yang multikultur, bermartabat, dan menjadi kebanggaan masyarakat dan dunia

Misi:

- 1) Melestarikan cagar budaya dan mengembangkan permuseuman secara berkelanjutan
- 2) Membina kesenian dan perfilman untuk meningkatkan inspirasi dan apresiasi masyarakat terhadap seni dan film sesuai dengan nilai-nilai budaya bangsa
- 3) Membina kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan memperkuat tradisi dalam keragaman budaya
- 4) Meningkatkan pemahaman sejarah dan nilai budaya dalam memperkuat ketahanan budaya bangsa
- 5) Internalisasi nilai untuk membentuk jati diri dan karakter bangsa serta memperkuat diplomasi budaya
- 6) Mengembangkan penelitian kebudayaan guna memperkaya kebudayaan di Indonesia
- 7) Mengembangkan sumber daya kebudayaan yang berkualitas
- 8) Menciptakan tata kelola pemerintahan yang responsif, transparan dan akuntabel

3. Struktur Organisasi Balai Pelestarian Cagar Budaya Jawa Timur



D. Pendirian Industri Batu Bata Merah di Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan

Pengendalian dan pemanfaatan tata ruang di Kabupaten Mojokerto mengacu pada Undang-undang RI Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang dikhususkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032. Semua pembangunan di wilayah Kabupaten Mojokerto harus mengacu pada peraturan daerah tersebut dan menyesuaikan dengan peta rencana tata ruang wilayah kabupaten Mojokerto yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto.

Trowulan ditetapkan sebagai kawasan cagar budaya peringkat nasional sesuai Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 260/M/2013 tentang Penetapan Satuan Ruang Geografis Trowulan Sebagai kawasan Cagar Budaya Peringkat Nasional tertanggal 30 Desember 2013.³⁴ Pemerintah pusat mempunyai wewenang dalam menetapkan suatu wilayah menjadi kawasan strategis nasional sebagaimana diatur di UU No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang pasal 8 ayat (3) sebagaimana berikut:

Wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional meliputi:

- a. penetapan kawasan strategis nasional;
- b. perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional;
- c. pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional; dan
- d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional.

³⁴Ishomuddin, **Trowulan Jadi Kawasan Cagar Budaya Nasional**, 2014, (online), <http://www.tempo.co/read/news/2014/01/08> di akses 4 Maret 2014

Pada peraturan daerah provinsi Jawa Timur Nomor 05 Tahun 2012 tentang RTRW terdapat beberapa pasal yang menyebutkan tentang kawasan Cagar Budaya di Trowulan.

Pasal 60 ayat (4) huruf g

Kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan berupa lingkungan bangunan non-gedung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:

- g. Kawasan Trowulan di Kabupaten Mojokerto;

Pasal 89 huruf a;

Rencana pengembangan kawasan strategis dari sudut kepentingan sosial dan budaya sebagaimana dimaksud pada Pasal 86 ayat (1) huruf c yang berada dalam lingkup pengelolaan Pemerintah Daerah Provinsi sebagai KSP meliputi:

- a. Majapahit Park di Kabupaten Mojokerto;

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2012 tentang RTRW Pulau Jawa-Bali menyebutkan pasal 44 ayat (9);

“Pelestarian dan pengembangan pengelolaan kawasan cagar budayadan ilmu pengetahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf gdilakukan di... Kawasan Trowulan (Kabupaten Mojokerto)...”

Peraturan daerah kabupaten Mojokerto mengenai tata ruang wilayah, disebutkan beberapa pasal terkait mengenai wilayah Trowulan yang disiapkan sebagai kawasan cagar budaya.

Pasal 35 ayat (3)

Kawasan Cagar Budaya dan ilmu pengetahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b berupa situs Purbakala meliputi:

- a. Kolam Segaran, Candi Bajang Ratu, Candi Tikus, Candi Wringin Lawang, Candi Gentong dan Candi Brahu di Kecamatan Trowulan;

Pasal 50

- (2) KSP dari sudut kepentingan sosial dan budaya di Kabupaten ditetapkan di Kawasan Mojopahit Park.
- (3) Kawasan Mojopahit Park di Kecamatan Trowulan dan Kecamatan Jatirejo direncanakan sebagai KSN.

Pasal 52

Penetapan KSK dari sudut kepentingan sosial dan budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (4) huruf b meliputi:

- a. kawasan strategis perlindungan benda cagar budaya terdapat di Kecamatan Trowulan, Kecamatan Jatirejo, Kecamatan Trawas, Kecamatan Ngoro, Kecamatan Sooko, Kecamatan Puri, dan Kecamatan Pacet; dan
- b. kawasan mojopahit park yang terdapat di kawasan candi Kecamatan Trowulan.

Pengaturan pada tingkat undang-undang diperlukan agar tercipta sebuah relasi dan komunikasi budaya yang simetris atau mendekati simetris diantara kelompok-kelompok budaya yang berbeda.³⁵

Kabupaten Mojokerto di dalamnya memiliki banyak sekali peninggalan sejarah yang tersebar di banyak wilayah, namun sebagian besar peninggalan tersebut terdapat di wilayah Trowulan. Maka itu kecamatan Trowulan yang dijadikan sebagai kawasan Mojopahit Park oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto melalui peraturan daerah tata ruang kabupaten Mojokerto tersebut.

Fakta yang ditemukan di lokasi penelitian, penduduk Trowulan banyak yang memanfaatkan tanah persawahan untuk digali dan digunakan sebagai industri batu bata merah. Pernyataan dari masyarakat bahwa industri batu bata merah yang dikerjakan oleh masyarakat merupakan industri yang sudah turun temurun dilakukan karena masyarakat pada kenyataannya lebih merasa untung

³⁵ Editor: Filino Harahap dan Bambang Hidayat. **Amandemen uud 1945 Gagasan Beberapa Anggota Masyarakat Akademik ITB**, 2000, Bandung, ITB, hlm 103

jika tanahnya digunakan untuk industri batu bata merah ketimbang untuk sektor pertanian.³⁶ Masyarakat juga terkadang mengeluarkan alasan kesuburan tanah jika diberi peringatan oleh pemerintah, salah satunya adalah alasan bahwa tanah di Trowulan perlu dilakukan penggalian lebih dalam dari permukaan tanah karena jika tidak digali maka tanah menjadi kurang subur untuk pertanian. Tidak jarang juga alasan itu hanya menjadi alasan semata dari masyarakat karena saat dilakukan pengontrolan lagi tanah tersebut tetap digali untuk batu bata dan tidak ditanami untuk persawahan atau pertanian.³⁷ Adanya industri batu bata merah tersebut menjadi salah satu masalah yang dihadapi dalam menjadikan kawasan cagar budaya di Trowulan.

Wilayah yang disiapkan sebagai kawasan lindung sosial budaya sesuai pasal 52 peraturan daerah kabupaten Mojokerto mengenai rencana tata ruang wilayah harusnya dijaga kelestariannya oleh pemerintah maupun masyarakat. Tindakan penggalian yang dilakukan oleh masyarakat Trowulan dapat merusak struktur tanah di wilayah itu.

Menurut wawancara dengan Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB), hampir di seluruh bagian wilayah Trowulan, di dalam tanahnya jika digali akan ditemukan sisa-sisa peninggalan kerajaan Majapahit. Kondisi industri batu bata merah ini sangat mengganggu pelestarian kawasan cagar budaya. Seringkali masyarakat yang menggali menemukan sisa peninggalan sejarah, ada masyarakat yang jujur yang melaporkannya ke Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB),

³⁶ Wawancara dengan Bapak Tuwi (Masyarakat Trowulan), tanggal 7 April 2014

³⁷ Wawancara dengan Bapak Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur), tanggal 19 Mei 2014

namun tidak jarang juga masyarakat yang tidak melaporkan dan menggunakan hal tersebut untuk kepentingan komersial yang sebenarnya adalah ilegal.³⁸

Industri batu bata merah yang terdapat di kawasan Trowulan juga mengganggu sektor kebudayaan dan pariwisata di sekitar tempat itu, jika dibiarkan terus-menerus maka wilayah Trowulan yang disiapkan sebagai kawasan cagar budaya yang dapat menghasilkan penghasilan dari sektor wisata di kabupaten Mojokerto bisa berkurang kekhas-an nilai budayanya. Saat ditemui ketika wawancara dengan bagian kebudayaan di Dinas Pemuda Olahraga dan Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto, adanya industri bata merah sangat sulit untuk dilakukan penertiban. Ada beberapa industri batu bata merah yang letaknya sangat berdekatan dengan salah satu candi di Trowulan. Dikhawatirkan terdapat banyak peninggalan sejarah disekitar candi yang masih tersimpan di dalam tanah dan ditemukan oleh masyarakat yang melakukan penggalian di kawasan cagar budaya tersebut.

Pemerintah Kabupaten Mojokerto sudah melakukan sosialisasi mengenai Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032 ke seluruh instansi pemerintah terkait kemudian disosialisasikan kepada masyarakat, namun untuk kecamatan Trowulan ini bukan hal yang mudah dalam melakukan penertiban industri batu bata merah.³⁹

³⁸ Wawancara dengan Bapak Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur), tanggal 26 Mei 2014

³⁹ Wawancara dengan Bapak Drs. Wisnu Hadi S, M.Si (KASI Kesejarahan dan Kepurbakalaan DISPORABUDPAR Kabupaten Mojokerto)



Gambar 4.2. Industri Batu Bata Merah di Trowulan

Industri batu bata ini sudah dianggap sebagai industri yang biasa dilakukan oleh penduduk trowulan sejak dulu (turun-temurun). Tidak terdapat pajak dan retribusi pada kegiatan industri ini. Masyarakat yang memproduksi batu bata merah hanya membayar seribu rupiah (Rp 1000,-) per-seratus (100) bata kepada kepala desa setempat. Uang tersebut dimasukkan ke kas desa dan digunakan untuk keperluan dan kegiatan desa setempat.⁴⁰ Pemerintah kabupaten Mojokerto sama sekali tidak mendapatkan sektor penghasilan dari industri rumahan ini.

Di Indonesia industri menurut tenaga kerjanya dibagi menjadi empat macam, yaitu industri rumah tangga, industri kecil, industri sedang dan industri besar. Penggolongan industri tersebut sebagai berikut:⁴¹

a. Industri rumah tangga

Adalah industri yang jumlah karyawan / tenaga kerja berjumlah antara 1-4 orang.

⁴⁰ Wawancara dengan Tuwi (Pembuat batu bata merah di Trowulan), tanggal 7 April 2014

⁴¹ Pengertian, Definisi, Macam, **Jenis dan Penggolongan Industri di Indonesia**. (online) <http://pasarukm.co.id/pengertian-definisi-macam-jenis-dan-penggolongan-industri-di-indonesia.html#sthash.VOPIW4JN.dpbs> di akses 18 mei 2014

b. Industri kecil

Adalah industri yang jumlah karyawan / tenaga kerja berjumlah antara 5-19 orang.

c. Industri sedang atau industri menengah

Adalah industri yang jumlah karyawan / tenaga kerja berjumlah antara 20-99 orang.

d. Industri besar

Adalah industri yang jumlah karyawan / tenaga kerja berjumlah antara 100 orang atau lebih.

Pembagian industri menurut tenaga kerja di Mojokerto juga dibagi menjadi empat macam. Dari penelitian yang diperoleh di Badan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Mojokerto, melalui surat nomor 503/IIID/416-207/2014 yang di dalamnya menyampaikan bahwa dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara penggunaan tanah liat untuk pembuatan Batu Bata tergolong dalam Kegiatan Pertambangan Rakyat, karena sampai saat ini di kabupaten Mojokerto belum ditetapkan Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR)⁴² maka industri batu bata merah tidak terdaftar di BPTPM. Meskipun industri batu bata merah dapat digolongkan ke industri rumah tangga bahkan ke industri kecil yang menyerap tenaga kerja sampai belasan orang, tetapi karena tidak mempunyai ijin secara legal, BPTPM tidak memasukkan industri batu bata merah ke dalam data statistik industri yang ada di Kabupaten Mojokerto.

⁴² Wawancara dengan Kepala Tata Usaha Badan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal, tanggal 12 Mei 2014

Pasca pendaftaran UNESCO, Pemerintah Indonesia berupaya memberikan payung hukum yang cukup atas situs Majapahit di Trowulan. Salah satunya adalah dengan merevisi undang-undang RI Nomor 5 Tahun 1992 tentang Cagar Budaya, dimana pada perundang-undangan tersebut perlindungan terhadap cagar budaya baru sebatas tunggal atas obyek yang didaftarkan dan belum mengakomodasi konsep perlindungan atas kawasan.

Pemerintah Indonesia dan DPR RI kemudian mengesahkan perundang-undangan baru sebagai gantinya, yang didalamnya telah membuat kawasan cagar budaya sebagai bagiannya dan menyempurnakan tata cara pengelolaan atas cagar budaya baik yang bersifat bendawi ataupun yang bersifat non-bendawi.⁴³ Secara yuridis, pengelolaan atas lahan Kawasan Cagar Budaya Trowulan seluas 9x11 km itu harus seijin Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia selaku pemangku kebijakan dan Menteri Pekerja Umum Republik Indonesia selaku pengaman sisi tata ruangnya.

Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) mempunyai kewajiban melindungi situs cagar budaya tersebut sesuai dengan peraturan yang ada. Tahun 2010 disahkan UU Cagar Budaya yang menyebutkan kawasan cagar budaya di dalamnya, maka itu BCPB juga mempunyai tugas melindungi kawasan cagar budaya. Kabupaten Mojokerto melalui perda nomor 9 tahun 2012 menjadikan Trowulan sebagai Kawasan Cagar Budaya. Setelah disahkannya peraturan daerah tersebut, Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) juga memiliki tugas untuk menjaga kawasan cagar budaya di Trowulan.

⁴³ Wawancara dengan Bapak Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur), tanggal 26 Mei 2014

Pemerintah Kabupaten Mojokerto dengan Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) saling berkoordinasi untuk melestarikan, melindungi dan memelihara kawasan cagar budaya di Trowulan. Keberadaan industri batu bata merah di kawasan Trowulan menjadi masalah bagi kedua instansi bertugas melaksanakan ketentuan peraturan yang berkaitan dengan kawasan cagar budaya. Peraturan daerah kabupaten Mojokerto mengenai RTRW menjadi sulit untuk dilaksanakan karena banyak tanah yang digunakan industri batu bata merah yang sudah menjadi hak kepemilikan masyarakat itu sendiri, seperti sudah sebagai tanah hak milik. Hak milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh, dan bisa dimiliki secara turun-temurun tanpa ada batas waktu berakhirnya. Diatas tanah hak milik ini, bisa dibebani oleh hak-hak sekunder yang lebih rendah, seperti Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa dan Hak Numpang Karang.⁴⁴ Tetapi dalam menggunakan hak kepemilikan tanahnya harus sesuai dengan peraturan daerah setempat. Perda RTRW di kabupaten Mojokerto menetapkan Trowulan sebagai kawasan cagar budaya, maka seluruh kegiatan penggunaan lahan di Trowulan harus sesuai dengan peraturan daerah yang berkaitan. Pemerintah Kabupaten Mojokerto melalui Badan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Mojokerto memberikan ketentuan syarat diberikannya izin pembangunan di Trowulan harus mendapatkan rekomendasi dari Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB). Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) memberikan rekomendasi terhadap segala aktifitas di Trowulan yang merubah struktur tanah. Rekomendasi diberikan apabila kajian teknis sudah dilakukan oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) terhadap tanah atau wilayah yang dibangun,

⁴⁴ Irma Devi Purnamasari, **Hukum Pertanahan**, 2010, Mizan Media Utama, Bandung, hlm3.

karena dikhawatirkan tanah atau wilayah yang akan diganggu struktur keasliannya menyimpan nilai sejarah yang tinggi. Tanah atau wilayah di Trowulan yang menyimpan potensi peninggalan Majapahit tidak diberikan rekomendasi oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) untuk melakukan aktifitas pembangunan maupun penggalian. Misalnya untuk mendirikan bangunan, untuk penggalian pondasi harus dipastikan saat kajian teknis tidak menyimpan potensi peninggalan Majapahit. Setelah rekomendasi diberikan oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB), BPTPM Kabupaten Mojokerto menerbitkan izin yang dimohonkan oleh subjek hukum.⁴⁵

Rekomendasi melalui kajian teknis yang diberikan oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) bertujuan agar aktifitas yang mengganggu struktur tanah di Trowulan tidak merusak nilai-nilai sejarah yang ada. Industri batu bata merah disebutkan termasuk merusak kawasan cagar budaya karena penggalian yang dilakukan tanpa mendapatkan rekomendasi dari instansi terkait. Industri batu bata merah tidak mendapatkan rekomendasi karena industri batu bata merah tidak termasuk ke dalam industri yang ada di BPTPM Kabupaten Mojokerto. Keberadaan industri yang tidak memiliki izin tetapi menjamur di semua wilayah Kawasan Cagar Budaya Trowulan ini menjadi masalah yang sulit untuk diselesaikan oleh pemerintah Kabupaten Mojokerto karena berkaitan dengan hajat hidup orang banyak.

⁴⁵ Wawancara dengan Bapak Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur), tanggal 19 Mei 2014

Lawrence M. Friedman menyebutkan berhasil atau tidaknya Penegakan hukum bergantung pada tiga unsur yakni: struktur , substansi , dan budaya hukum , satu sama lain memiliki hubungan kuat. ⁴⁶

- a. Substansi Hukum adalah norma (aturan , keputusan) hasil dari produk hukum.
- b. Struktur Hukum diciptakan oleh sistem hukum yang mungkin untuk memberikan pelayanan dan penegakan hukum.
- c. Budaya hukum adalah ide , perilaku , keinginan , pendapat dan nilai-nilai yang berkaitan dengan hukum (positif / negatif).

Teori Lawrence M. Friedman dapat digunakan untuk menganalisis persoalan yang ada mengenai pendirian industri batu bata merah di kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan melalui tiga unsurnya. Yaitu dilihat dari substansi, struktur, dan kultur. Berikut ini permasalahan pendirian industri batu bata merah jika dilihat dari teori Lawrence M. Friedman:

a. Substansi Hukum

Substansi yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Dalam Pasal 1 KUHP ditentukan “tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat di hukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya”. Sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan

⁴⁶ Retno Ayu Lestari, **Analisis Kasus Menggunakan Teori Lawrence**, 2013, (online), <http://retno-ayu-fisip12.web.unair.ac.id/> (diakses tanggal 27 Mei 2014)

dikenakan sanksi hukum apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan.

Elemen substansi hukum untuk melindungi kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan tidak hanya diberikan dari pemerintah kabupaten, melainkan dari pemerintah pusat juga.

1) Pemerintah Pusat

Substansi hukum yang telah dihasilkan oleh pemerintah pusat terkait kawasan cagar budaya adalah dengan dikeluarkannya undang-undang nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Di dalam UU tersebut substansinya diatur secara jelas mengenai pelestarian, pemanfaatan dan penyelamatan Cagar Budaya, berikut juga sanksi yang diberikan terkait pelanggaran di dalam cagar budaya baik sanksi secara administratif maupun sanksi pidana.

2) Pemerintah daerah tingkat Provinsi

Dalam menyelaraskan antara peraturan Cagar Budaya dan peraturan mengenai tata ruang mengeluarkan suatu produk hukum Peraturan Daerah mengenai tata ruang provinsi Jawa Timur dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011-2031. Substansi didalam Peraturan daerah provinsi Jawa Timur ini juga menetapkan Kawasan Mojopahit Park ditetapkan di Kabupaten Mojokerto, pengaturan teknis selanjutnya diatur di peraturan daerah tingkat kabupaten/kota.

3) Pemerintah Kabupaten Mojokerto

Produk hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto berupa peraturan daerah mengenai RTRW melalui Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto sebagai salah satu bentuk otonomi daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto. Substansi hukum yang ada di dalam peraturan daerah tersebut berupa teknis mengenai tata ruang di kabupaten Mojokerto. Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan juga diatur jelas di dalam peraturan daerah tersebut. Peraturan daerah mengenai tata ruang kabupaten Mojokerto sudah mencantumkan mengenai sanksi apabila peraturan tersebut tidak dipatuhi, tetapi kondisi industri yang sulit untuk diselesaikan membuat peraturan daerah yang ada memiliki substansi yang tidak efektif.

Tidak efektifnya substansi hukum yang telah dibuat membuat suatu persoalan yang harus dianalisa dan kemudian dicari penyelesaiannya. Ketidakefektifan beberapa peraturan tingkat undang-undang, provinsi dan daerah di Kabupaten Mojokerto dikarenakan hal-hal yang menyangkut ekonomi masyarakat. Maka itu teori Lawrence M. Friedman mengenai substansi hukum yang dapat dilaksanakan atau tidak, di dalam masalah pendirian industri batu bata merah di kawasan cagar budaya Trowulan ini menemukan jawaban bahwa substansi hukum yang ada untuk kawasan cagar budaya Majapahit di Trowulan ini belum bisa dilaksanakan.

b. Struktur Hukum/Pranata Hukum

Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Pelaksanaan hukum yang baik memerlukan penegak hukum yang tegas dalam pelaksanaannya, penegak hukum dan aparat hukum yang tidak tegas menjadi salah satu penyebab tidak dapat terjadinya suatu hukum yang efektif di kehidupan masyarakat. Petugas penegak hukum mencakup ruang lingkup yang sangat luas, oleh karena menyangkut petugas-petugas pada strata atas, menengah dan bawah. Yang jelas adalah, bahwa di dalam melaksanakan tugas-tugasnya maka petugas seyogyanya harus mempunyai suatu pedoman, antara lain peraturan-peraturan tertulis tertentu yang mencakup ruang lingkup tugas-tugasnya tersebut.⁴⁷

Sistem struktural yang bisa menentukan baik atau tidaknya hukum itu dapat terlaksana tentu dengan melihat dari sumber daya manusia (SDM) yang ada di suatu instansi itu. Untuk melindungi kawasan cagar budaya, instansi yang ditugaskan oleh pemerintah daerah tingkat provinsi melalui Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) dan Dinas Pemuda Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto.

Struktural yang dapat menjaga langsung kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan adalah Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur (BPCB) dan Pemerintah Kabupaten Mojokerto melalui Dinas Pemuda Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto (DISPORBUDPAR). Kedua instansi ini saling kooperatif

⁴⁷ Soerjono Soekanto, **Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum**, 1986, Bandung, Alumni, hlm 54

dalam melaksanakan pelestarian terhadap cagar budaya di Trowulan. Bahkan di dalam pelaksanaannya, tingkat pemerintah daerah seringkali tidak menjadi persoalan bagi kedua instansi ini, karena yang terpenting adalah bagaimana menjaga situs Majapahit yang terdapat di Kawasan Cagar Budaya di Trowulan.⁴⁸

Keberadaan struktural di suatu instansi merupakan hal yang sangat penting. Hal ini dikarenakan struktur hukum yang ada di suatu instansi mempunyai pertanggung jawaban terhadap hak dan kewajiban suatu tugas dan wewenang. Di dalam struktur telah diberi pembagian tugas dan wewenang masing-masing yang sebenarnya mempunyai inti mencapai visi melalui misi di instansi tersebut.

1) Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur

BPCB yang bertempat di Trowulan mempunyai kepala Balai yang dibantu oleh struktur dibawahnya dalam melakukan penegakan hukum terkait perlindungan kawasan Cagar Budaya sudah secara maksimal. BPCB tidak hanya mengurus soal situs-situs yang ada di seluruh Jawa Timur, tapi juga soal kawasan Cagar Budaya di Trowulan ini BPCB membantu melestarikan dengan melakukan pendekatan kepada warga untuk menghentikan industri batu bata merah, namun BPCB tidak dapat menghentikan secara langsung karena untuk menghentikan suatu

⁴⁸ Wawancara dengan Bapak Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur), tanggal 19 Mei 2014

kegiatan di suatu wilayah merupakan wewenang dari pemerintah daerah setempat.⁴⁹

a) Kinerja Instansi

Kinerja penegakkan hukum yang dilakukan oleh struktur instansi memang belum dapat dilihat secara maksimal oleh publik karena dalam melakukan penyelamatan terhadap situs, struktur hukum BPCB seringkali menemukan masalah di dalam kompensasi terhadap warga yang minta lahannya dibeli jika ditemukan sisa peninggalan Majapahit yang masih utuh. Kompensasi yang mempunyai proses panjang dan terkadang mengalami hambatan dana dari pemerintah membuat kinerja penegakan hukum di kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit ini terlihat belum maksimal.

b) Kinerja SDM Instansi BPCB

Pada jabatannya masing-masing, pegawai BPCB Provinsi Jawa Timur sudah melakukan tugas melalui wewenangnya dengan baik. Misalnya pegawai di bidang penyelamatan, apabila menemukan sisa peninggalan selalu diletakkan di museum atau dilakukan register terhadap sisa peninggalan tersebut.⁵⁰

2) Pemerintah Kabupaten Mojokerto

a) Dinas Pemuda Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto

⁴⁹ Wawancara dengan Bapak Nugroho Harjo Lukito, SS (Korpokja Penyelamatan dan Pengamanan di BPCB), tanggal 19 Mei 2014

⁵⁰ Wawancara dengan Bapak Bambang (Arkeolog di BPCB), tanggal 5 Mei 2014.



(1) Kinerja Instansi

Kebudayaan di dalam kawasan cagar budaya di Trowulan menjadi tanggung jawab Dinas Pemuda Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto. DISPORBUDPAR dalam melakukan perlindungan kawasan sudah sesuai dengan peraturan daerah maupun peraturan yang lebih tinggi, adapun menghadapi kendala pendirian industri batu bata merah, instansi bekerja sama dalam melakukan perlindungan kawasan.

(2) Kinerja SDM DISPORBUDPAR

Kepala DISPORBUDPAR dibantu oleh seluruh perangkatnya di dalam melaksanakan tugasnya sudah melakukan penegakkan hukum secara baik terhadap kawasan cagar budaya meskipun belum maksimal karena masih ada insdutri liar seperti batu bata merah di kawasan cagar budaya. Upaya yang dilakukan dinas seperti menjadikan warga setempat sebagai pegawai pemelihara situs dengan menjadi pegawai jaga karcis, tukang parkir, pegawai kebersihan, dan memperbolehkan warga berjualan di sekitar kawasan. Hal itu dilakukan dinas untuk menarik wisatawan mengunjungi situs Majapahit di Kabupaten Mojokerto. Upaya preventif ini dilakukan tahap demi tahap oleh

Pemerintah Kabupaten Mojokerto. Karena penutupan industri batu bata tidak dapat dilakukan secara sekaligus atau langsung.⁵¹

Pemerintah kabupaten Mojokerto memang belum melaksanakan sanksi yang tegas terkait adanya industri batu bata merah di kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan. Namun, apabila terhadap pelanggaran pidana misalnya berupa pencurian terhadap benda cagar budaya, pemerintah kabupaten Mojokerto sudah melakukan penegakkan hukum yang tegas.

b) Badan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Mojokerto

Apabila dilihat dari pelaksanaan tugas dan wewenang yang dilakukan sudah sesuai dengan porsi yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto. Kekurangannya adalah BPTPM tidak secara aktif mengajukan penertiban izin ke Pemerintah Kabupaten Mojokerto mengenai pendirian industri batu bata merah.

Kinerja SDM di BPTPM sudah sesuai dengan keperluan yang ada di dalam BPTPM. Mengenai hal pendirian industry batu bata merah, BPTPM mengetahui mengenai keberadaan industri batu bata merah, tetapi karena tidak ada tugas dan wewenang terhadap hal tersebut BPTPM tidak mau melakukan penertiban izin bagi industri batu bata merah di Trowulan.

⁵¹ Wawancara dengan Bapak Drs. Wisnu Hadi S, M.Si (KASI Kesejarahan dan Kepurbakalaan DISPORABUDPAR Kabupaten Mojokerto)

c. Kultur hukum

Menurut Lawrence Meir Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Kultur Hukum yang ditemukan di dalam kawasan Cagar Budaya di Trowulan adalah;

- 1) Masyarakat menyadari bahwa wilayah yang digunakan sebagai kegiatan hidupnya di Trowulan merupakan kawasan cagar budaya
- 2) Masyarakat mempunyai kebiasaan yang sudah menjadi turun-temurun yaitu usaha industri batu bata merah yang bahan bakunya mengambil tanah di wilayah Trowulan dengan cara digali.
- 3) Ditetapkannya kawasan cagar budaya di Trowulan tidak membuat masyarakat berhenti di kegiatan industri batu bata merah di Trowulan karena bagi masyarakat apabila industri tersebut dihentikan, mereka kehilangan mata pencaharian.

Berdasarkan kebiasaan yang ditemui di masyarakat Trowulan, industri batu bata merah merupakan kultur masyarakat Trowulan yang

tidak sesuai dengan peraturan daerah kabupaten Mojokerto. Maka perlunya dibangun kesadaran masyarakat di daerah Trowulan agar kawasan Cagar Budaya yang ditetapkan oleh RTRW Kabupaten dapat terlaksana dengan baik.

Di dalam luas wilayah Trowulan 39,20 km² terdapat 3124 industri batu bata merah yang tersebar di kawasan cagar budaya Trowulan.⁵² Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) menyampaikan bahwa industri batu bata merah dilarang karena merusak struktur tanah yang ada di kawasan cagar budaya. Sebagaimana di dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya Pasal 66 ayat (1) yang menyebutkan “Setiap orang dilarang merusak Cagar Budaya, baik seluruh maupun bagian-bagiannya, dari kesatuan, kelompok, dan/atau dari letak asal.”

Di dalam tanah yang digali masih banyak sekali peninggalan Majapahit, arkeolog yang melakukan penggalian 30 cm saja bisa mendapatkan sisa-sisa gerabah peninggalan Majapahit.⁵³ Di beberapa lokasi industri batu bata merah seperti tempat disamping lokasi Candi Tikus penggalian tanah liat untuk batu bata merah dilakukan sampai kedalam dua meter tanpa izin dan rekomendasi pemerintah setempat maupun Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB). Kemungkinan terdapat sisa peninggalan sangat banyak, namun karena kesadaran masyarakat sangat rendah terhadap hal demikian cenderung tidak peduli dan tetap melakukan penggalian untuk tanah liat. Masyarakat tidak jarang menemukan

⁵² Wawancara dengan Bapak Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur), tanggal 19 Mei 2014

⁵³ Wawancara dengan Bapak Drs. Wisnu Hadi S, M.Si (KASI Kesejarahan dan Kepurbakalaan DISPORABUDPAR Kabupaten Mojokerto)

peninggalan Majapahit di kawasan cagar budaya pada saat melakukan penggalian tanah liat untuk batu bata merah, beberapa ada yang dilaporkan ke Pemerintah Kabupaten atau Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB), namun banyak juga yang tidak melaporkan ke pemerintah jika menemukan penemuan sejarah di lokasi penggaliannya. Masyarakat yang melaporkan penemuannya dan dikaji keasliannya oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) dapat mengajukan kompensasi ke pemerintah pusat dan daerah. Kompensasi diberikan lewat APBN atau APBD tergantung pemerintah pusat atau daerah yang memberikannya.⁵⁴

Tidak tegasnya pemerintah kabupaten Mojokerto dalam melaksanakan peraturan daerah juga berkaitan dengan perekonomian masyarakat sekitar Trowulan. Masyarakat belum mendapatkan penghasilan apapun dari sektor budaya peninggalan Majapahit yang ada di Trowulan karena daya tarik pariwisata di lokasi belum dikembangkan oleh pemerintah setempat. Jika industri batu bata ditutup secara tegas oleh pemerintah Kabupaten Mojokerto maka harus ada solusi lain untuk tetap mensejahterakan perekonomian masyarakat setempat. Pak Aris mengatakan industri batu bata merah ini di Trowulan berkaitan dengan hajat hidup orang banyak di Trowulan. Apabila ditutup begitu saja maka minimal satu keluarga terdiri dari empat orang harus mencari cara lain mendapatkan makanan.⁵⁵ Kebutuhan-kebutuhan masyarakat ini sejak dahulu kala pertama-tama berkisar pada kebutuhan “sandang-pangan” serta perumahan bagi rakyat. Di samping kebutuhan-kebutuhan primer ini, masyarakat modern mengenal seribu satu

⁵⁴ Wawancara dengan Bapak Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur), tanggal 19 Mei 2014

⁵⁵ Wawancara dengan Bapak Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur), tanggal 19 Mei 2014

kebutuhan yang semua seberapa boleh harus dipenuhi.⁵⁶ Hal ini yang membuat pemerintah Kabupaten Mojokerto mempunyai kendala besar untuk memikirkan cara efektifnya kawasan Cagar Budaya Trowulan tanpa industri liar tetapi masyarakat sekitar Trowulan tetap memiliki mata pencaharian yang pasti untuk mensejahterakan perekonomian keluarganya.

Di dalam Undang-undang Cagar Budaya dalam Pasal 96 ayat (1) huruf p disebutkan secara tegas bahwa:

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengantingkatannya mempunyai wewenang:
 - p. menghentikan proses pemanfaatan ruang atau proses pembangunan yang dapat menyebabkan rusak, hilang, atau musnahnya Cagar Budaya, baik seluruh maupun bagian-bagiannya.

Undang-undang ini sangat sinergi dengan Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto tentang RTRW. Pemerintah daerah dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Mojokerto bisa menghentikan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan RTRW yang dibuat. Bila industri batu bata merah ini dibiarkan terus menerus dalam jangka waktu yang lama, tidak menutup kemungkinan meluasnya industri batu merah di kawasan Trowulan yang bisa merusak atau menghilangkan warisan kekayaan budaya yang tidak dapat dinilai dengan uang (*intangible value*), dan memutus rantai peradaban dan budaya bangsa yang tersisa untuk dipelajari.⁵⁷

Terdapat pernyataan mengenai efektifitas hukum dari Soerjono Soekanto yaitu kalau warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum, maka dapat dikatakan bahwa hukum yang bersangkutan

⁵⁶ Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, 1983, Jakarta, hlm 4

⁵⁷ Wawancara dengan Bpk Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur) tanggal 20 Mei 2014

adalah efektif.⁵⁸ Inti pengaruh hukum kepada masyarakat, adalah perilaku warga masyarakat yang sesuai dengan hukum. Harapan awalnya memang demikian, akan tetapi di dalam kenyataannya, maka hukum tidak selalu berpengaruh secara positif, terhadap masyarakat. Artinya, tidak mustahil bahwa hukum malahan mengakibatkan terjadinya perilaku yang menyimpang, oleh karena warga masyarakat sengaja berbuat melawan hukum, atau mungkin dia sama sekali tidak mengacuhkan hukum yang berlaku. Apabila ada kecenderungan bahwa hukum tertentu tidak diacuhkan atau dilawan, maka hukum kurang berhasil didalam fungsinya sebagai sarana untuk mengadakan “*social engineering*” didalam masyarakat.⁵⁹

Jika dilihat menurut konsep penegakan hukum, dibagi menjadi dua, yaitu dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum. Sedangkan dalam arti sempit, menyangkut kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan melalui proses peradilan.⁶⁰

Penegakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten Mojokerto harusnya dilakukan secara tegas terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum agar peraturan daerah yang telah dibuat oleh legislatif daerah dapat berjalan secara efektif.

⁵⁸ Soerjono Soekanto, **Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat**, 1983, Bandung, Alumni, hlm 88.

⁵⁹ Ibid, hlm 89-90

⁶⁰ Usman, 2013, **Penegakan Hukum dan Kepastian Hukum Penataan Ruang sebagai Jaminan Atas Hak-hak Lingkungan dan Keselamatan Warga**, (online), www.slideshare.net, diakses 27 Mei 2014.

Setidaknya ada empat prinsip yang harus ditekankan dalam desain perencanaan dan pengembangan kawasan yang akan dilakukan. Hal inilah yang belum terlihat pada pelaksanaan kebijakan selama ini.⁶¹

Pertama yang harus ditekankan adalah prinsip *partisipasi*, dimana seluruh masyarakat beserta elemen yang ada didalamnya dapat terlihat dalam pelaksanaan dan dapat mengakses output yang dihasilkan. Selain itu dalam proses perencanaan dan pelaksanaannya harus pula melibatkan berbagai pihak yang terkait di dalamnya, baik itu institusi pemerintah ataupun non-pemerintah.

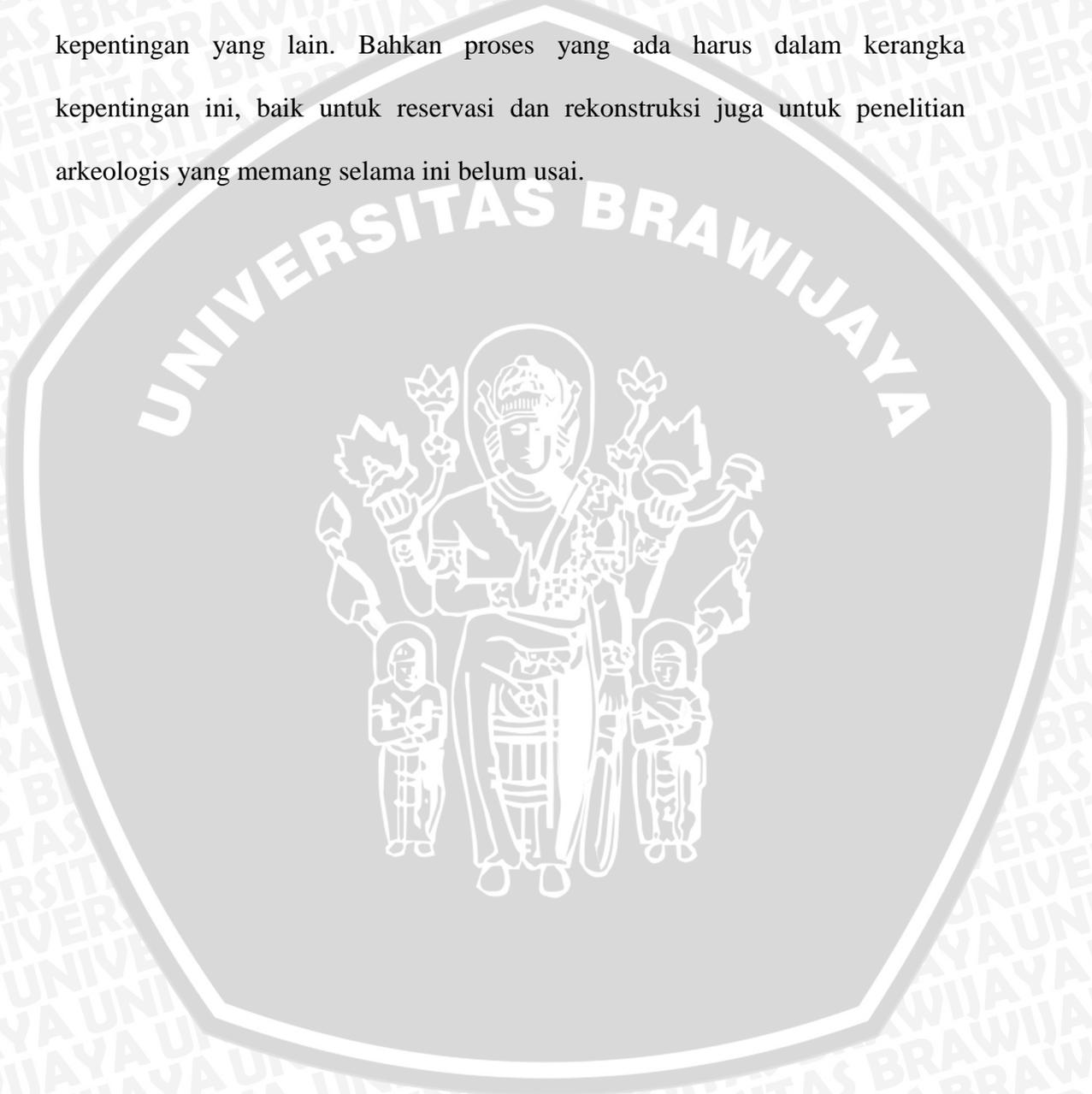
Kedua yang harus diperhatikan adalah semangat *inklusifitas*, dimana desain dan proyek ini diharapkan mampu menarik peran serta dan mampu mengakomodasi berbagai kepentingan komponen masyarakat, baik itu secara institusional maupun individu. Diharapkan semangat ini pula yang mampu melunturkan gap antara elemen dan antara kepentingan.

Ketiga adalah semangat *empowerment*, dimana seluruh output diarahkan bagi peningkatan kemampuan sosial ekonomi masyarakat sekitar lokasi pada khususnya dan Jawa Timur paa umumnya.

Keempat yang harus ditekankan dalam pelaksanaan desain adalah *kontekstual*, dalam arti seluruh mekanisme perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi harus diletakkan pada konteks masyarakat, tidak bisa dilaksanakan secara berjarak dengan masyarakat. Kontekstual juga berarti seluruh sumber daya yang ada dalam masyarakat harus dapat dimanfaatkan secara maksimal. Hal ini penting dilakukan supaya kebijakan yang diambil mampu mengakomodasi berbagai pihak dan dapat mengantisipasi setiap perubahan sosial yang terjadi.

⁶¹ Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kabupaten Mojokerto, 2013, **Program Penetapan dan Penataan Situs Ibukota Kerajaan Majapahit sebagai Kawasan Cagar Budaya Nasional**.

Kelima adalah mengutamakan prinsip *archeological atmosphere*. Hal ini berkaitan dengan keberadaan kawasan Trowulan sebagai situs Majapahit sehingga seluruh proses pembangunan sosial dan fisik tidak dapat dilepaskan dari prinsip ini, di mana kawasan arkeologis tidak dapat diganggu untuk peruntukan kepentingan yang lain. Bahkan proses yang ada harus dalam kerangka kepentingan ini, baik untuk reservasi dan rekonstruksi juga untuk penelitian arkeologis yang memang selama ini belum usai.



E. Upaya Perlindungan Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan

Dalam melindungi kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan, pemerintah kabupaten Mojokerto melakukan beberapa upaya diantaranya:

1) Membuat Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang

Pembangunan di wilayah Kabupaten Mojokerto harus mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032 dan menyesuaikan dengan peta rencana tata ruang wilayah kabupaten Mojokerto yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto.

Pada peraturan daerah tata ruang kabupaten Mojokerto diantaranya tercantum ketentuan mengenai kawasan cagar budaya di Trowulan. Yaitu kawasan Mojopahit *Park* ditetapkan di Trowulan dan direncanakan sebagai Kawasan Strategis Nasional.

Pasal 50

- (2) KSP dari sudut kepentingan sosial dan budaya di Kabupaten ditetapkan di Kawasan Mojopahit *Park*.
- (3) Kawasan Mojopahit *Park* di Kecamatan Trowulan dan Kecamatan Jatirejo direncanakan sebagai KSN.

Pasal 52

Penetapan KSK dari sudut kepentingan sosial dan budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (4) huruf b meliputi:

- a. kawasan strategis perlindungan benda cagar budaya terdapat di Kecamatan Trowulan, Kecamatan Jatirejo, Kecamatan Trawas, Kecamatan Ngoro, Kecamatan Sooko, Kecamatan Puri, dan Kecamatan Pacet; dan

- b. kawasan mojopahit park yang terdapat di kawasan candi Kecamatan Trowulan.

Upaya membuat regulasi tersebut dibuat oleh pemerintah Mojokerto untuk melindungi nilai-nilai sejarah Majapahit yang sebagian besar terdapat di Trowulan.

- 2) Sosialisasi Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032.

Pemerintah kabupaten telah mengupayakan sosialisasi kepada seluruh instansi setingkat maupun dibawahnya termasuk kepada lapisan masyarakat. Sosialisasi peraturan daerah ini dilakukan agar seluruh lapisan masyarakat mengetahui rencana tata ruang kabupaten Mojokerto dan diharapkan dapat bekerjasama dengan baik agar terwujudnya rencana tata ruang wilayah yang telah dibuat.

Sosialisasi mengenai tata ruang kabupaten Mojokerto telah disampaikan kepada masyarakat Trowulan, dan semenjak dilakukannya sosialisasi tersebut seluruh masyarakat dianggap memahami isi peraturan daerah tersebut dan secara langsung mempunyai hak dan kewajiban atas peraturan daerah tersebut selama ruang dan wilayahnya di Kabupaten Mojokerto.⁶²

Penyampaian sosialisasi kepada masyarakat Trowulan mengenai kawasan cagar budaya di Trowulan diantaranya melalui forum-forum yang dibuat

⁶² Wawancara dengan Bapak Drs. Wisnu Hadi S, M.Si (KASI Kesejarahan dan Kepurbakalaan DISPORABUDPAR Kabupaten Mojokerto)

masyarakat sendiri dalam rangka menjaga keutuhan nilai sejarah Majapahit di Trowulan.

3) Memberikan lapangan pekerjaan kepada masyarakat sekitar

Luasnya area kawasan cagar budaya di Trowulan menyimpan banyak situs-situs sejarah seperti Candi, diantaranya Kolam Segaran, Candi Bajang Ratu, Candi Tikus, Candi Wringin Lawang, Candi Gentong dan Candi Brahu membuka peluang pariwisata bagi pemerintah kabupaten.

Untuk menjaga dan mengembangkan potensi wisata di situs peninggalan ini, pemerintah memberikan porsi kepada masyarakat Trowulan untuk menjadi pengurus atau penjaga lokasi yang dijadikan pariwisata itu. Hal ini dilakukan pemerintah agar masyarakat bisa berpindah mata pencaharian menjadi wirausaha di kawasan pariwisata dan meninggalkan industri batu bata merah.

Pemerintah kabupaten Mojokerto juga dibantu oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya melakukan pemeliharaan lokasi situs agar wisatawan lokal maupun asing tertarik untuk berwisata di kawasan cagar budaya.⁶³ Tidak hanya merawat situs-situs sejarah, pemerintah kabupaten Mojokerto juga melalui Dinas Pemuda Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata mengadakan pentas seni tradisional khas Majapahit sebagai daya tarik wisata di kawasan Cagar Budaya di Trowulan.⁶⁴

⁶³ Wawancara dengan Bpk Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur) tanggal 20 Mei 2014

⁶⁴ Wawancara dengan Bapak Drs. Wisnu Hadi S, M.Si (KASI Kesejarahan dan Kepurbakalaan DISPORABUDPAR Kabupaten Mojokerto)

4) Mendaftarkan Trowulan ke Peringkat Nasional

Sebagai salah satu peninggalan kerajaan terbesar di Indonesia, kawasan cagar budaya di Trowulan sudah seharusnya menjadi Kawasan Strategis Nasional. Di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032, disebutkan Mojopahit Park yang berada di Trowulan direncanakan menjadi KSN (Kawasan Strategis Nasional).

Pendaftaran status kawasan dilakukan oleh pemerintah kabupaten dan Trowulan⁶⁵ ditetapkan sebagai kawasan cagar budaya peringkat nasional sesuai Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 260/M/2013 tentang Penetapan Satuan Ruang Geografis Trowulan Sebagai kawasan Cagar Budaya Peringkat Nasional tertanggal 30 Desember 2013.⁶⁶

1. Faktor Pendukung Upaya Perlindungan Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto

a. Pemerintah Pusat

Melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, pemerintah pusat membuat peraturan mengenai Kawasan Cagar Budaya di dalam UU Cagar Budaya. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kewenangan kepada Pemerintah dan partisipasi masyarakat dalam mengelola Cagar Budaya, dibutuhkan sistem manajerial perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi yang baik

⁶⁵ Wawancara dengan Bapak Drs. Wisnu Hadi S, M.Si (KASI Kesejarahan dan Kepurbakalaan DISPORABUDPAR Kabupaten Mojokerto)

⁶⁶ Ishomuddin, **Trowulan Jadi Kawasan Cagar Budaya Nasional**, 2014, (online), <http://www.tempo.co/read/news/2014/01/08> di akses 4 Maret 2014

berkaitan dengan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan Cagar Budaya sebagai sumber daya budaya bagi kepentingan yang luas. Pelanggaran atas cagar budaya juga diatur oleh pemerintah pusat dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 Cagar Budaya Bab ke XI tentang ketentuan pidana pasal 101 sampai pasal 115.

Pemerintah pusat juga membuat regulasi mengenai penataan ruang untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah mengatur tata ruangnya sendiri agar sesuai dengan proporsi daerahnya masing-masing. Sebagaimana terdapat pada pasal 8 ayat (3) dan (4);

Pasal 8

- (3) Wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional meliputi:
 - a. penetapan kawasan strategis nasional;
 - b. perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional;
 - c. pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional; dan
 - d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional.
- (4) Pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dan huruf d dapat dilaksanakan pemerintah daerah melalui dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan.

Pemerintah pusat melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah sehingga terjaminlah kepentingan negara dan rakyat di daerah. Pengawasan adalah sebagian dari kewenangan pemerintahan secara menyeluruh, karena pada tingkat terakhir pemerintah pusat-lah yang harus bertanggung jawab mengenai seluruh penyelenggaraan pemerintahan Negara dan Daerah. Pengawasan terhadap segala tindakan pemerintah daerah termasuk juga

keputusan-keputusan kepala daerah dan peraturan-peraturan daerah memiliki sifatnya dapat dibagi dalam:⁶⁷

- a. Pengawasan Preventif
- b. Pengawasan Represif
- c. Pengawasan Umum

Pengawasan preventif itu berbentuk memberi pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan. Pengawasan preventif hanya dilakukan terhadap keputusan kepala daerah dan peraturan daerah, yang berisi atau yang mengatur materi-materi.⁶⁸ Yang dimaksud dengan pengawasan umum dalam peraturan itu ialah pengawasan terhadap keseluruhan pelaksanaan tugas dan wewenang pemerintah daerah dan komponen-komponen dalam lingkungan departemen dalam negeri.⁶⁹

Pemerintah Pusat juga melalui APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) mengeluarkan kompensasi untuk masyarakat yang menemukan penemuan peninggalan Majapahit. Misalnya ada sebidang tanah yang dimohonkan izin mendirikan bangunan ke badan perizinan setempat, tetapi di lokasi tersebut ditemukan peninggalan Majapahit berupa struktur yang jelas. Maka untuk menjaga kelestarian cagar budaya Indonesia, pemerintah mengganti kerugian tanah yang dimiliki masyarakat itu dengan memberikan kompensasi kepada si pemilik tanah. Tentu kompensasi ini tidak mudah saja diberikan, harus ada kajian teknis yang dilakukan dahulu setelah itu pengajuan permohonan

⁶⁷ Irawan Soejito, **Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah**, 1983, Jakarta, Bina Aksara, hlm 11

⁶⁸ Ibid, hlm 12

⁶⁹ Ibid, hlm 76

melalui jalur birokrasi yang ada. Jika terbukti tanah yang dimiliki harus dipertahankan keasliannya sebagai struktur cagar budaya, maka si pemilik tanah akan diberikan kompensasi oleh pemerintah lewat APBN.

Pemerintah pusat menetapkan Trowulan sebagai kawasan cagar budaya peringkat nasional sesuai Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 260/M/2013 tentang Penetapan Satuan Ruang Geografis Trowulan Sebagai kawasan Cagar Budaya Peringkat Nasional tertanggal 30 Desember 2013.

2. Pemerintah Daerah

Upaya yang mendukung kawasan Cagar Budaya di Trowulan dari pemerintah daerah melalui pembuatan Peraturan daerah kabupaten Mojokerto tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah, upaya pemeliharaan yang dilakukan oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya dan Dinas Pariwisata Olahraga dan Kebudayaan.

Pemerintah daerah melakukan sosialisasi kepada seluruh instansi di atasnya, setingkat, dibawahnya dan masyarakat terkait Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto yang menjadikan kecamatan Trowulan sebagai Majapahit Park yang perlu dilakukan pelestariannya oleh semua lapisan instansi dan masyarakat.⁷⁰

⁷⁰ Wawancara dengan Bapak Drs. Wisnu Hadi S, M.Si (KASI Kesejarahan dan Kepurbakalaan DISPORABUDPAR Kabupaten Mojokerto)

Melalui Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Pasal 11 ayat (5) yaitu, Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), pemerintah daerah kabupaten/kota:

- a. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
- b. melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

Penataan Ruang mengenai kawasan Cagar Budaya Trowulan memperhatikan ketentuan Zonasi sebagaimana terdapat di Undang-undang Cagar Budaya Pasal 72

Pelindungan Cagar Budaya dilakukan dengan menetapkan batas-batas keluasannya dan pemanfaatan ruang melalui sistem Zonasi berdasarkan hasil kajian.

Melalui Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Tahun 2009 tentang Pedoman Pelestarian Kebudayaan, sesuai pasal 5: Pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan pelestarian kebudayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) berkewajiban: “b. menyusun Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pelestarian Kebudayaan Daerah;”

Pasal 6 yaitu; “Pelestarian kebudayaan di kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dilaksanakan oleh SKPD yang membidangi kebudayaan.” Rencana Induk Pelestarian Kebudayaan adalah rencana umum perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan kebudayaan di tingkat nasional,

regional, atau daerah untuk meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat dan mempertahankan jati diri bangsa.⁷¹ Peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah kabupaten Mojokerto terkait penataan ruang kabupaten Mojokerto termasuk ke dalam langkah pelestarian kebudayaan daerah di Mojokerto khususnya di kecamatan Trowulan. Di dalam peraturan daerah mengenai tata ruang itu bertujuan untuk perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan kebudayaan di kabupaten Mojokerto khususnya di daerah Trowulan yang ditetapkan sebagai kawasan Cagar Budaya karena sebagai kawasan Mojopahit *Park*. Satuan Kerja Perangkat Daerah yang disingkat SKPD adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dinas Pariwisata Olahraga dan Kebudayaan Kabupaten Mojokerto merupakan salah satu SKPD di pemerintah kabupaten Mojokerto yang membantu penyelenggaraan daerah kabupaten Mojokerto. Dinas Pariwisata Olahraga dan Kebudayaan Kabupaten Mojokerto membantu penyelenggaraan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan kebudayaan di kabupaten Mojokerto termasuk di dalamnya mengenai kawasan Cagar Budaya Trowulan.

Peraturan daerah kabupaten Mojokerto Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto memuat beberapa pasal terkait kawasan cagar budaya di Kecamatan Trowulan.

Pasal 34 ayat 5 tentang Kawasan Perlindungan Setempat

Kawasan lindung spiritual dan kearifan lokal lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d berupa peninggalan situs Kerajaan Mojopahit terletak di Kecamatan Trowulan, Kecamatan Jatirejo,

⁷¹ Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Tahun 2009 tentang Pedoman Pelestarian Kebudayaan

Kecamatan Trawas, Kecamatan Ngoro, Kecamatan Pacet, Kecamatan Sooko, dan Kecamatan Puri.

Pasal 35 ayat 3 tentang Kawasan Suaka Alam, Pelestarian Alam dan Cagar Budaya

Kawasan Cagar Budaya dan ilmu pengetahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b berupa situs Purbakala meliputi:

a. Kolam Segaran, Candi Bajang Ratu, Candi Tikus, Candi Wringin Lawang, Candi Gentong dan Candi Brahu di Kecamatan Trowulan;

Pasal 47 ayat 4 tentang Kawasan Peruntukan Pariwisata

Kawasan pariwisata budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b (pariwisata budaya) terletak di Kecamatan Trowulan, Kecamatan Jatirejo, Kecamatan Puri, Kecamatan Trawas, dan Kecamatan Pacet.

Pasal 47 ayat 6

Rencana pengembangan kawasan peruntukan pariwisata meliputi:

b. menetapkan prioritas pengembangan pariwisata meliputi:

2) kawasan prioritas pengembangan wisata budaya dipusatkan di Kecamatan Trowulan; dan

Pasal 50 tentang Penetapan Kawasan Strategis Kabupaten

(2) KSP dari sudut kepentingan sosial dan budaya di Kabupaten ditetapkan di Kawasan Mojopahit Park.

(3) Kawasan Mojopahit Park di Kecamatan Trowulan dan Kecamatan Jatirejo direncanakan sebagai KSN.

Pasal 52 huruf b tentang KSK Kepentingan Sosial Budaya; kawasan Mojopahit Park yang terdapat di kawasan candi Kecamatan Trowulan.

Pasal 89 Tentang Disinsentif

Disinsentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf c merupakan perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan, atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang wilayah berupa:

a. pengenaan pajak atau retribusi yang tinggi disesuaikan dengan besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi dampak yang ditimbulkan akibat pemanfaatan ruang; dan

- b. pembatasan penyediaan infrastruktur, pengenaan kompensasi, dan penalti.

Adapun ketentuan Sanksi yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Mojokerto di dalam peraturan daerah tentang rencana tata ruang dan wilayah kabupaten Mojokerto adalah;

Pasal 92

- (1) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91 ayat (3) huruf a terdiri atas:
 - a. peringatan tertulis;
 - b. penghentian sementara kegiatan;
 - c. penghentian sementara pelayanan umum;
 - d. penutupan lokasi;
 - e. pencabutan izin;
 - f. pembatalan izin;
 - g. pembongkaran bangunan;
 - h. pemulihan fungsi ruang; dan/atau
 - i. denda administratif.
- (2) Peringatan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan:
 - a. pengenaan terhadap:
 1. pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana struktur ruang;
 2. pelanggaran ketentuan arahan peraturan zonasi;
 3. pemanfaatan ruang tanpa izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW kabupaten;
 4. pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW kabupaten;
 5. pelanggaran ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW kabupaten;
 6. pemanfaatan ruang yang menghalangi akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum; dan
 7. pemanfaatan ruang dengan izin yang diperoleh dengan prosedur yang tidak benar.
 8. pemberian surat peringatan tertulis dengan penerbitan surat peringatan tertulis sebanyak-banyaknya 3 (tiga) kali; dan
 9. penerbitan surat peringatan tertulis dilakukan secara bertahap dengan jangka waktu tertentu.
- (3) Penghentian sementara kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan:
 - a. pengenaan terhadap:

1. pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana struktur ruang;
 2. pelanggaran ketentuan arahan peraturan zonasi;
 3. pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW kabupaten;
 4. pelanggaran ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW kabupaten; dan
 5. pemanfaatan ruang yang menghalangi akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.
 6. penghentian sementara kegiatan dilakukan sampai terpenuhinya kewajiban pelanggar untuk menyesuaikan pemanfaatan ruang dengan RTRW kabupaten dan/atau ketentuan teknis pemanfaatan ruang.
- (5) Penutupan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan:
- a. pengenaan terhadap:
 1. pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana struktur ruang;
 2. pelanggaran ketentuan arahan peraturan zonasi;
 3. pemanfaatan ruang tanpa izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW kabupaten;
 4. pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW kabupaten;
 5. pelanggaran ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW kabupaten;
 6. pemanfaatan ruang yang menghalangi akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum; dan
 7. pemanfaatan ruang dengan izin yang diperoleh dengan prosedur yang tidak benar.
 - b. penutupan lokasi akan dilakukan secara paksa apabila pelanggar mengabaikan surat perintah penutupan lokasi dari pejabat yang berwenang;
 - c. lokasi yang ditutup tidak dibuka kembali sampai dengan pelanggar memenuhi kewajibannya untuk menyesuaikan pemanfaatan ruang dengan RTRW kabupaten dan/atau ketentuan teknis pemanfaatan ruang.
- (8) Pembongkaran bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g dilakukan:
- a. pengenaan terhadap:
 1. pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana struktur ruang;
 2. pelanggaran ketentuan arahan peraturan zonasi;
 3. pemanfaatan ruang tanpa izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW kabupaten;

4. pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW kabupaten;
 5. pelanggaran ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW kabupaten;
 6. pemanfaatan ruang yang menghalangi akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum; dan
 7. pemanfaatan ruang dengan izin yang diperoleh dengan prosedur yang tidak benar.
 8. pembongkaran bangunan akan dilakukan secara paksa apabila pelanggar mengabaikan surat perintah pembongkaran bangunan.
- (10) Denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf i dilakukan:
- a. pengenaan terhadap:
 1. pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana struktur ruang;
 2. pelanggaran ketentuan arahan peraturan zonasi;
 3. pemanfaatan ruang tanpa izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW kabupaten;
 4. pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW kabupaten;
 5. pelanggaran ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW kabupaten;
 6. pemanfaatan ruang yang menghalangi akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum; dan
 7. pemanfaatan ruang dengan izin yang diperoleh dengan prosedur yang tidak benar.
 - b. denda administrasi dapat dikenakan secara tersendiri atau bersama-sama dengan pengenaan sanksi administratif

Pasal 93

Ketentuan mengenai sanksi pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91 ayat (3) huruf b mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dinas Pariwisata Olahraga dan Kebudayaan kabupaten Mojokerto dalam melakukan pelestarian terhadap kawasan cagar Budaya kawasan Trowulan patuh

terhadap UU Cagar Budaya. Upaya-upaya yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan terkait situs Trowulan diantaranya:⁷²

- 1) Pelestarian adalah upaya dinamis untuk mempertahankan keberadaan Cagar Budaya dan nilainya dengan cara melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya.
- 2) Penyelamatan adalah upaya menghindarkan dan/atau menanggulangi Cagar Budaya dari kerusakan, kehancuran, atau kemusnahan.

Di dalam pasal 53 Undang-undang Cagar Budaya, Pelestarian dilakukan sebagai berikut:

- 1) Pelestarian cagar budaya dilakukan berdasarkan hasil studi kelayakan.
- 2) Kegiatan Pelestarian cagar budaya harus dilaksanakan atau dikoordinasikan oleh Tenaga Ahli Pelestarian.
- 3) Tata cara Pelestarian cagar budaya mempertimbangkan kemungkinan dilakukannya pengembalian kondisi awal seperti sebelum kegiatan pelestarian.
- 4) Pelestarian Cagar Budaya harus didukung oleh kegiatan pendokumentasian.

Tenaga Ahli Pelestarian adalah orang yang karena kompetensi keahlian khususnya dan/atau memiliki sertifikat di bidang Pelindungan, Pengembangan, atau Pemanfaatan Cagar Budaya.⁷³

⁷² Wawancara dengan Bapak Drs. Wisnu Hadi S, M.Si (KASI Kesejarahan dan Kepurbakalaan DISPORABUDPAR Kabupaten Mojokerto)

⁷³ Pasal 1 ayat 14 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya

Penyelamatan adalah upaya menghindari dan/atau menanggulangi Cagar Budaya dari kerusakan, kehancuran, atau kemusnahan. Penyelamatan terhadap cagar budaya juga dilakukan berdasarkan UU Cagar Budaya sebagaimana disebutkan pada pasal-pasal berikut;

Pasal 57

Setiap orang berhak melakukan Penyelamatan Cagar Budaya yang dimiliki atau yang dikuasainya dalam keadaan darurat atau yang memaksa.

Pasal 59

(1) Cagar Budaya yang terancam rusak, hancur, atau musnah dapat dipindahkan ke tempat lain yang aman.

(2) Pemandangan Cagar Budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tata cara yang menjamin keutuhan dan keselamatannya di bawah koordinasi Tenaga Ahli Pelestarian.

(3) Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau setiap orang yang melakukan Penyelamatan wajib menjaga dan merawat Cagar Budaya dari pencurian, pelapukan, atau kerusakan baru.

Di dalam PP No 68 tahun 2010, pemerintah daerah juga mempunyai kewajiban untuk mendukung sikap masyarakat yang peduli terhadap penataan ruang.

Pasal 15

Pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban melaksanakan standar pelayanan minimal dalam rangka pelaksanaan peran masyarakat dalam penataan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Pasal 16

Dalam rangka pelaksanaan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15, pada tahap perencanaan tata ruang Pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban:

- a. memberikan informasi dan menyediakan akses informasi kepada masyarakat tentang proses penyusunan dan penetapan rencana tata ruang melalui media komunikasi yang memiliki jangkauan sesuai dengan tingkat rencana;
- b. melakukan sosialisasi mengenai perencanaan tata ruang;
- c. menyelenggarakan kegiatan untuk menerima masukan dari masyarakat terhadap perencanaan tata ruang; dan
- d. memberikan tanggapan kepada masyarakat atas masukan mengenai perencanaan tata ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 23

Dalam rangka meningkatkan peran masyarakat, Pemerintah dan pemerintah daerah membangun sistem informasi dan komunikasi penyelenggaraan penataan ruang yang dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

UU Cagar Budaya menyebutkan wewenang pemerintah daerah di dalam pasal 96 yaitu;

(1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan tingkatannya mempunyai wewenang:

p. menghentikan proses pemanfaatan ruang atau proses pembangunan yang dapat menyebabkan rusak, hilang, atau musnahnya Cagar Budaya, baik seluruh maupun bagian-bagiannya.

Melalui peraturan cagar budaya ini, pemerintah kabupaten Mojokerto dapat menghentikan segala macam kegiatan yang menyebabkan rusaknya struktur tanah di kawasan cagar budaya Trowulan.

Diantara banyaknya upaya yang dapat mendukung pemerintah daerah dalam merealisasikan kawasan cagar budaya Trowulan, pelayanan yang baik mengenai kebudayaan kepada masyarakat juga salah satu hal yang harus ditempuh oleh pemerintah daerah kabupaten Mojokerto sebagai salah satu upaya pendektan preventif. Pelayanan yang baik kepada masyarakat adalah salah satu tujuan dari

otonomi daerah, oleh karena itu perlu mendapat perhatian yang baik, khususnya bagi pemerintah daerah. Salah satu tindak lanjut yang harus dilakukan Pemerintah dan Pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah penentuan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang akan mempedomani pelaksanaan kewenangan di bidang-bidang yang wajib dilaksanakan oleh Daerah kabupaten/Kota.⁷⁴

Kementrian Kebudayaan dan Pariwisata mempunyai kewenangan untuk menetapkan SPM Bidang Peninggalan Sejarah dan Purbakala. Bidang pemerintah yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota, salah satunya adalah bidang kebudayaan. Aneka ragam peninggalan sejarah dan purbakal yang tersebar di berbagai daerah merupakan kekayaan yang dimiliki bangsa Indonesia, perlu di lestarikan dengan penanganan yang serius agar tetap hidup dan berkembang. Penanganan peninggalan sejarah dan purbakala oleh pemerintah dan pemerintah daerah tersebut antara lain melalui perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan, baik dari segi seniman, karyanya maupun jenis dan bentuknya. Adanya SPM Bidang Peninggalan Sejarah dan Purbakala, merupakan acuan bagi daerah dalam melaksanakan pengembangan kebudayaan, khususnya peninggalan sejarah dan purbakala. SPM ini merupakan hasil pembahasan Tim penyusun dengan pihak terkait meliputi budayawan, tokoh pengahajat, akademisi dan penyelenggara pemerintah di Daerah.

⁷⁴ Wawancara dengan Bapak Drs. Wisnu Hadi S, M.Si (KASI Kesejarahan dan Kepurbakalaan DISPORABUDPAR Kabupaten Mojokerto)

Ada 4 hal yang harus dipersiapkan secara konseptual untuk menerapkan Desain Kawasan yang ditawarkan. Secara sistematis hal ini dilihat di bagian berikut :⁷⁵

Pentahapan Awal

- 1) Sosialisasi gagasan.
- 2) Pengembangan desain melalui Penelitian Lanjutan/ Detail Engineer.
- 3) Pembangunan sistem transportasi disertai pemberian informasi dan promosi pariwisata.
- 4) Pengembangan Sumber Daya Manusia untuk menumbuhkan *seise of tourism*.
- 5) Pembangunan kawasan Segaran sebagai ODTW.

Pertama, pengembangan wisata Kawasan Majapahit diawali dengan upaya sosialisasi gagasan yang dilaksanakan oleh pihak pengambil kebijakan kepada seluruh elemen masyarakat. Hal ini penting untuk melihat sejauh mana konsep awal pengembangan dapat diterima oleh seluruh berbagai pihak sekaligus untuk menjaring aspirasi. Hal ini penting untuk menjamin proses pengambilan keputusan yang mengedepankan prinsip partisipatoris dan inklusifitas.

Kedua, setelah konsep awal diepakati maka Desain Sosial yang ditawarkan oleh penelitian ini kemudian dilanjutkan oleh Penelitian Lanjutan/ *Detail Engineer* yang meliputi berbagai aspek yang terkait dengan konsep

⁷⁵ Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kabupaten Mojokerto, **Program Penetapan dan Penataan Situs Ibukota Kerajaan Majapahit sebagai Kawasan Cagar Budaya Nasional**.



pengembangan kawasan, seperti : sejarah, arkeologi, arsitektur, dan sosial kemasyarakatan. Tanpa Penelitian Lanjutan ini maka penerapan Desain Kawasan ini akan sangat beresiko terutama secara arkeologis dan sosial.

Ketiga, adalah pembangunan sistem transportasi baik dari luar menuju Trowulan dan sebaliknya (mobilitas keluar–masuk Trowulan) maupun di dalam kawasan (mobilitas di dalam Trowulan). Sistem transportasi terpadu merupakan hal utama yang harus dipersiapkan mengingat prinsip aksesibilitas sangat penting untuk mendorong pertumbuhan pariwisata. Sistem transportasi diutamakan dari Surabaya, mengingat wisata Trowulan secara strategis tidak bisa dilepaskan dari pariwisata Surabaya. Adapun jalur transportasi yang direkomendasikan adalah jalur bus dan kreta api.

Upaya pembangunan sistem transportasi yang aksesibel juga harus disertai dengan upaya promosi dan pemberian informasi wisata. Kedua hal ini merupakan satu paket pelayanan wisata yang tidak dapat dipisahkan. Secara teknis pemberian informasi dan promosi dilakukan di kota–kota besar di Indonesia, terutama di Surabaya melalui biro–biro perjalanan wisata, terminal, bandara, rumah makan dan hotel. Dalam pemberian informasi tersebut penting untuk ditekankan adanya komodasi unggulan seperti sejarah kebesaran Majapahit, ODTW, dan produksi kerajinan beserta jalur–jalur transportasi dan pelayanan jasa wisata yang tersedia di Trowulan.

Keempat, hal yang harus dipersiapkan untuk pembangunan pariwisata adalah pengembangan SDM untuk menumbuhkan *sense of tourism*. Hal penting untuk memberikan pelayanan jasa yang mengutamakan prinsip keramahan,

kenyamanan. Selain itu pengembangan SDM ini juga untuk menciptakan masyarakat yang dapat berperan aktif untuk mengkondisikan lingkungan yang bersih dan aman. Keempat hal ini merupakan faktor yang sangat efektif untuk membentuk citra kepariwisataan Trowulan.

Kelima, pembangunan kawasan Segaran. Kawasan Segaran ini dipilih sebagai pusat pengembangan wisata dengan pertimbangan bahwa selama ini situs inilah yang menjadi primadona pariwisata Majapahit. Fakta sejarah yang menyebutkan bahwa keluarga kerajaan makan dan membuang peralatan makannya di danau buatan ini merupakan sebuah aset yang dapat dikembangkan dan menjadikan kawasan ini sebagai *image* wisata Majapahit. Selain itu kawasan ini dipilih mengingat lokasinya yang strategis kedekatan dengan rumah-rumah penduduk dan jalan utama Trowulan, sehingga diharapkan pembangunan kawasan ini dapat meningkatkan kemampuan sosial ekonomi masyarakat sekitarnya.

3. Masyarakat

Peninggalan sejarah dan purbakala pada dasarnya adalah milik masyarakat, terutama peninggalan-peninggalan yang terkait langsung dengan sejarah masyarakat yang tinggal disekitarnya. Keterkaitan ini melambangkan adanya hubungan emosional dan kultural antara peninggalan itu dengan masyarakat. Sehingga sangatlah wajar bila masyarakat merasa turut memiliki peninggalan-peninggalan sejarah di daerahnya.

Adanya keterkaitan ini membuka peluang kepada semua lapisan masyarakat untuk dapat turut berpartisipasi melakukan upaya pelestarian terhadap

warisan budaya baik yang berada di daerahnya maupun yang berada di daerah lain. Upaya pelestarian itu dapat bersifat fisik seperti melakukan konservasi terhadap peninggalan-peninggalan sejarah dan purbakala yang ada, serta melakukan pelestarian secara non fisik seperti penulisan sejarah atau pendokumentasian atas peninggalan itu.⁷⁶

Namun demikian, tidak semua anggota masyarakat atau kelompok masyarakat mengetahui tata cara pelestarian yang baik dengan benar. Oleh sebab itu instansi pemerintah perlu memberikan dukungan teknis, sarana, prasarana, dan pengetahuan melalui berbagai program asistensi, penyuluhan, pengawasan, dan kerjasama untuk mengatasi kendala ini. Dengan demikian maka tanggung jawab pelestarian warisan budaya sejarah dan purbakala tidak harus seluruhnya menjadi tanggung jawab pemerintah, sebagian dari tanggung jawab itu dapat diambil alih oleh masyarakat.

Peran serta masyarakat juga perlu dipertimbangkan di dalam setiap kegiatan pelestarian yang dilakukan oleh pemerintah agar sasaran pelestarian dapat tercapai dan memperoleh dukungan masyarakat.

Kabupaten/Kota berkewajiban mendorong masyarakat untuk berpartisipatif dalam kegiatan tersebut serta memberikan fasilitas sesuai dengan kemampuan. Upaya yang dapat mendukung pemerintah daerah kabupaten Mojokerto untuk mewujudkan kawasan Cagar Budaya Trowulan diantaranya peran serta dari masyarakat. Berdasarkan hasil wawancara dengan kepala BPCB Provinsi Jawa

⁷⁶ Wawancara dengan Bapak Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur), tanggal 19 Mei 2014

Timur adapun perilaku masyarakat yang dapat membantu terselenggaranya dengan baik rencana Mojopahit *Park* diantaranya;

- a. Masyarakat memiliki kesadaran penuh akan peninggalan Majapahit yang masih banyak sekali tertimbun di tanah Trowulan. Potensi sejarah yang tak ternilai harganya harus dijaga agar tetap lestari. Kegiatan penggalian liar yang dapat merusak struktur tanah sangat tidak melestarikan dan melindungi kawasan Trowulan karena kemungkinan ditemukan banyak peninggalan Majapahit di dalam tanah sangat besar, apabila masyarakat sadar akan resiko hilangnya potensi sejarah karena penggalian liar, kemungkinan kawasan Trowulan yang sedang dipersiapkan untuk kawasan Mojopahit Park akan segera terealisasi dengan lancar dan baik.⁷⁷
- b. Membuat Forum Komunikasi Budaya Majapahit. Forum ini berasal dari masyarakat yang mempunyai kepedulian besar terhadap kelestarian kawasan Cagar Budaya di Trowulan. Beberapa forum penyelamat kawasan Cagar Budaya yang tergabung dalam Forum Komunikasi Budaya Majapahit diantaranya Lembaga Independen Badan Pelestarian Pusaka Indonesia (BPPI), Yayasan Arsari Djojohadikusumo, Komunitas Aksi *Save Trowulan* dan beberapa elemen masyarakat lainnya. Forum ini sangat membantu pemerintah daerah dalam mewujudkan penataan ruang kecamatan Trowulan sebagai kawasan Cagar Budaya. Tujuan dibentuknya forum ini untuk melakukan pendekatan secara preventif ke warga sekitar Trowulan

⁷⁷ Wawancara dengan Bapak Drs. Wisnu Hadi S, M.Si (KASI Kesejarahan dan Kepurbakalaan DISPORABUDPAR Kabupaten Mojokerto)

yang masih belum bisa membantu pemerintah daerah dalam mewujudkan kawasan Cagar Budaya di Trowulan. Forum ini bisa melakukan pendekatan ke masyarakat yang memiliki industri batu bata merah untuk mengganti mata pencahariannya dengan menjual souvenir khas Majapahit. Forum ini juga menjelaskan kepada masyarakat bahwa betapa pentingnya mempertahankan nilai keaslian sejarah Majapahit bagi Indonesia.⁷⁸

- c. Masyarakat yang wilayahnya terdapat sisa peninggalan Majapahit dijadikan juru pelihara oleh Negara. Juru pelihara ini mempunyai status sebagai Pegawai Negeri Sipil dan memperoleh gaji setiap bulannya. Status juru pelihara juga bisa diturunkan ke keturunannya selama masih menjaga cagar budaya yang tersimpan di wilayahnya. Juru pelihara sebagai alternatif kompensasi dari Pemerintah pusat maupun daerah, karena cenderung masyarakat yang tidak memiliki pekerjaan tetap akan lebih memilih menjaga tanahnya yang mengandung nilai sejarah dan menjadi juru pelihara.⁷⁹
- d. Swadaya masyarakat memiliki potensi untuk berbenturan dengan konsep pengembang swasta dan pemerintah. Oleh karena itu agar tidak terjadi konflik kepentingan perlu dirancang alokasi sektor-sektor atau jenis kegiatan yang dikelola oleh masyarakat dan sektor yang dikelola pihak swasta dan pemerintah. Sektor-sektor atau jenis usaha yang dapat dikembangkan oleh masyarakat dengan dana swadaya bersama

⁷⁸ Wawancara dengan Bapak Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur), tanggal 19 Mei 2014

⁷⁹ Wawancara dengan Bapak Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur), tanggal 19 Mei 2014

sebaiknya dijaga jangan sampai justru dikooptasi atau diambil alih oleh pihak swasta atau pemerintah. Dengan cara seperti itu maka pengembangan kawasan Majapahit ke depan dapat diarahkan benar-benar berpihak kepada masyarakat.⁸⁰

Aktifnya keterlibatan masyarakat dalam rencana tata ruang di suatu wilayah juga diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Peran Tata Cara Masyarakat dalam Penataan Ruang. Pasal-pasal yang terkait dengan peran pendukung dari masyarakat untuk menciptakan tata ruang yang sesuai dengan regulasi pemerintah daerah diantaranya;

Pasal 12

- (1) Tata cara peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang dilaksanakan dengan cara:
 - a. menyampaikan masukan mengenai arah pengembangan, potensi dan masalah, rumusan konsepsi/rancangan rencana tata ruang melalui media komunikasi dan/atau forum pertemuan; dan
 - b. kerja sama dalam perencanaan tata ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang di daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri.

⁸⁰ Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kabupaten Mojokerto, **Program Penetapan dan Penataan Situs Ibukota Kerajaan Majapahit sebagai Kawasan Cagar Budaya Nasional.**

F. Faktor Penghambat Upaya Perlindungan Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto

1. Pemerintah Pusat

Trowulan merupakan ibukota bekas kerajaan Majapahit. Hal ini merupakan sejarah yang sangat utama bagi Sejarah Indonesia. Namun pemerintah baru menetapkan Trowulan sebagai kawasan cagar budaya peringkat nasional pada Desember 2013. Padahal Majapahit pada zaman dahulu merupakan kerajaan terbesar di Indonesia.

Pemerintah pusat kurang tanggap terkait pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah dalam menjaga kelestarian cagar budaya di daerahnya masing-masing. Di Trowulan seringkali ditemukan sisa peninggalan kerajaan Majapahit oleh masyarakat sekitar. Berdasarkan informasi yang diterima melalui wawancara dengan kepala BPCB Provinsi Jawa Timur, masyarakat yang melaporkan penemuan sisa peninggalan kerajaan Majapahit ke BCPB berhak mendapatkan kompensasi sebagai *reward* atas penemuannya. Kompensasi tersebut diberikan melalui dana APBN, akan tetapi proses yang lama dari pemerintah membuat dana kompensasi ini seringkali terhambat.⁸¹ Di Pasal 26 PP No 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Peran Tata Cara Masyarakat dalam Penataan Ruang disebutkan yaitu,

Segala biaya yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan kewajiban Pemerintah dan pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah ini, dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁸¹ Wawancara dengan Bapak Drs. Aris Soviyani S.H, M.Hum (Kepala Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Jawa Timur), tanggal 19 Mei 2014

Terhambatnya kompensasi yang diberikan oleh pemerintah pusat menjadi penghalang skiap jujur masyarakat. Tidak jarang masyarakat memilih untuk tidak melaporkan dan menjualnya secara ilegal demi mendapatkan uang dari hasil penemuannya.

Industri batu bata yang ada di Trowulan dapat diselesaikan melalui satu solusi diatanranya yaitu dengan pemerintah mengganti tanah yang digunakan masyarakat untuk mata pencaharian dari industri batu bata merah. Namun pemerintah belum bisa merealisasikan hal tersebut terkait dengan lemahnya perekonomian yang dimiliki bangsa ini. Maka itu sesempurnanya suatu regulasi dibuat, seringkali terhambat oleh faktor ekonomi yang tidak dapat menempuh cara penyelesaian. Masyarakat harus memperoleh kesejahteraan ekonomi dalam menjalani hidupnya, jika regulasi yang ditentukan oleh pemerintah tidak dapat memberikan solusi mata pencaharian lain bagi masyarakat yang memiliki industri batu bata merah maka akan sulit untuk menetapkan kawasan cagar budaya di Trowulan.

Lambatnya pemerintah dalam mendaftarkan situs Majapahit sebagai salah satu situs warisan dunia kepada UNESCO juga memperlihatkan kurangnya perhatian pemerintah pusat dalam menjaga warisan budaya Indonesia.

2. Pemerintah daerah

Dalam menjaga kebudayaan di daerah, pemerintah daerah kabupaten Mojokerto mengacu pada UU Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Belum adanya peraturan daerah khusus yang dibuat oleh pemerintah kabupaten membuat pelaksanaan teknis dari UU Cagar Budaya tidak mendetail di daerah

kabupaten Mojokerto. Kabupaten Mojokerto terdiri atas 18 kecamatan, yang dibagi atas sejumlah desa dan kelurahan.⁸² Di dalamnya tersebar peninggalan sejarah yang berupa cagar budaya. Kawasan cagar budaya di Trowulan hanya di tetapkan pemerintah daerah kabupaten Mojokerto melalui peraturan daerah mengenai rencana tata ruang dan wilayah, tidak ada peraturan daerah setingkat yang mendukung mengenai kawasan cagar budaya di Trowulan ini. Kurangnya peraturan mengenai kebudayaan di kabupaten Mojokerto menjadi salah satu penghambat pelaksanaan dijadikannya Trowulan sebagai Kawasan Cagar Budaya.⁸³

Peraturan daerah mengenai rencana tata ruang wilayah kabupaten Mojokerto terkait dijadikannya Trowulan sebagai kawasan cagar budaya tidak dilaksanakan secara tegas oleh SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah). Industri batu bata merah yang menjamur di sekitar wilayah Trowulan cenderung dibiarkan bebas tidak dilakukan pencegahan. Sosialisasi yang dilakukan belum efektif karena tidak ada tindak lanjut yang tegas dari SKPD Kabupaten Mojokerto mengenai masalah industri batu bata merah.

Menurut keterangan yang diperoleh dari Dinas Pemuda Olahraga dan Kebudayaan Pariwisata, belum adanya peraturan daerah khusus mengenai pelesatarian kebudayaan di Kabupaten Mojokerto membuat sulitnya pelaksanaan teknis yang pasti bagi pelesatarian peninggalan Majapahit di kabupaten Trowulan. Usaha industri batu bata merah yang dimiliki oleh masyarakat sudah secara turun

⁸²Situs Resmi Pemerintah Kabupaten Mojokerto. (online) <http://www.mojokertokab.go.id/> (29 Mei 2014)

⁸³ Wawancara dengan Bapak Drs. Wisnu Hadi S, M.Si (KASI Kesejarahan dan Kepurbakalaan DISPORABUDPAR Kabupaten Mojokerto)

temurun dan tidak bisa ditutup, karena menyangkut hajat hidup orang banyak. Masalah kompensasi dari pemerintah untuk tanah-tanah yang mengandung situs sejarah juga menjadi kendala dalam melaksanakan peraturan daerah mengenai penataan ruang kawasan cagar budaya di Trowulan. Kendala APBD yang minim untuk kebudayaan dirasakan DISPORABUDPAR sebagai salah satu alasan masyarakat tidak mau berhenti dari industri batu bata merah.⁸⁴

Pemerintah daerah menyiapkan kawasan Mojopahit *Park* di Trowulan sebagai salah satu bentuk upaya pemerintah dalam mengatasi masalah masyarakat Trowulan yang mencari uang lewat industri batu bata merah. Masyarakat diharapkan berpindah mata pencaharian sebagai wirausaha di bidang pariwisata misalnya dengan menjual souvenir khas Trowulan tentang Majapahit, masyarakat juga dapat menjadi petugas pemelihara kawasan Mojopahit *Park*. Namun masyarakat Trowulan belum bisa bekerja sama dengan baik terkait rencana pemerintah daerah ini. Masyarakat masih tidak memedulikan rencana pemerintah untuk menciptakan kawasan cagar budaya di Trowulan. Tidak adanya kerjasama yang baik dari masyarakat dengan pemerintah daerah juga sebagai salah satu kendala.

Menurut wawancara BPTPM, badan perizinan di kabupaten Mojokerto tidak bisa menutup lokasi industri batu bata karena industri tersebut tidak terdaftar di badan perizinan sebagaimana BPTPM mengeluarkan surat nomor 503/IIID/416-207/2014 yang di dalamnya menyampaikan bahwa dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan

⁸⁴ Wawancara dengan Bapak Drs. Wisnu Hadi S, M.Si (KASI Kesejarahan dan Kepurbakalaan DISPORABUDPAR Kabupaten Mojokerto)

Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara penggunaan tanah liat untuk pembuatan Batu Bata tergolong dalam Kegiatan Pertambangan Rakyat, karena sampai saat ini di kabupaten Mojokerto belum ditetapkan Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR)⁸⁵. Suatu lokasi usaha yang tidak diatur izinnya di undang-undang tidak dapat ditutup, sebagaimana disebutkan dalam asas *nullum delictum nula poena sine praevia lege poenali* yang artinya tiada suatu perbuatan dapat dihukum kecuali berdasarkan peraturan yang ada.

Banyaknya hal yang harus disiapkan oleh pemerintah daerah sebagai lapangan kerja pengganti industri batu bata merupakan salah satu kerja yang harus disiapkan secara matang oleh pemerintah daerah. Karena bagaimanapun pemerintah daerah harus tetap mementingkan kesejahteraan masyarakat daerahnya sebagaimana amanat di dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Masyarakat

Pemikiran kuno masyarakat akan kekayaan yang diharapkan dari penemuan berharga peninggalan masa lampau menjadi salah satu hal yang menghambat dihentikannya industri batu bata merah di Trowulan. Menurut wawancara dengan BCPB Provinsi Jawa Timur yang berkedudukan di Trowulan, masyarakat sering mengharapkan menemukan emas dari penggalian tanah di Trowulan. Mereka biasa menyebut “sambil menyelam minum air”, sambil melakukan penggalian untuk bahan baku tanah liat pembuatan batu bata merah siapa tahu menemukan barang berharga yang dapat menjadikan mereka kaya.

⁸⁵ Wawancara dengan Kepala Tata Usaha Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Mojokerto, tanggal 12 Mei 2014

Industri batu bata merah yang sudah ada sejak dulu dan dijadikan usaha turunan bagi masyarakat Trowulan tentu tidak bisa begitu saja dihentikan. Ini berkaitan dengan sumber penghasilan masyarakat Trowulan. Belum lagi sudah bukan rahasia bahwa batu bata yang dibuat dari Trowulan mempunyai kualitas yang bagus karena tanah di Trowulan sangat berkualitas untuk dijadikan batu bata. Tetapi semua itu sangat bertolak belakang dengan pelestarian cagar budaya yang ada di Trowulan. Kontra yang ada di wilayah ini yang belum mempunyai solusi yang pasti membuat masyarakat pun enggan meninggalkan industri batu bata merah. Pembeli yang berdatangan untuk membeli batu bata merah dari Trowulan biasanya dari Surabaya, Sidoarjo dan banyak lagi daerah sekitar Jawa yang datang ke lokasi.

Rencananya Mojopahit park di Trowulan memang belum sepenuhnya diterima oleh masyarakat karena mengenai rencana pemerintah daerah menjadikan masyarakat Trowulan sebagai wirausaha kerajinan tangan pariwisata khas Majapahit masih belum mendapatkan kepercayaan di hati masyarakat. Masyarakat menginginkan bukti dari pemerintah daerah bahwa mereka benar-benar akan mendapatkan perekonomian yang lebih maju daripada industri batu bata merah yang saat ini mereka tekuni, namun pemerintah daerah juga menyampaikan bahwa semua rencana Mojopahit Park ini masih membutuhkan proses yang tentunya diperlukan kerjasam yang baik dari pihak masyarakat juga supaya wisata Majapahit ini mendatangkan banyak wisatawan baik lokal maupun wisatawan mancanegara yang nantinya dapat mendatangkan banyak pendapatan bagi masyarakat sekitar Trowulan maupun pendapatan daerah bagi pemerintah daerah.

Pembangunan sering ditakutkan oleh masyarakat karena akan menggusur tanah milik mereka dan bahkan memperburuk ekonomi mereka. Akan tetapi persoalan ini dapat diatasi dengan sebanyak mungkin pembangunan dirancang dari bawah dan benar-benar berpihak kepada kepentingan mereka. Pengembangan kawasan Majapahit juga akan menghadapi persoalan resistensi dari masyarakat lokal, tetapi masalah ini dapat dilalui dalam jangka pendek jika sejak awal pembangunan ini melibatkan masyarakat.

Dengan melibatkan masyarakat, maka kepedulian mereka dalam pengembangan situs peninggalan Majapahit menjadi kawasan pariwisata juga akan sangat tinggi. Hal ini dapat mengurangi beban sosial dan ekonomi. Sementara ini dapat diduga bahwa kepedulian masyarakat dengan rencana pembangunan pengembangan relatif tinggi. Hal ini karena beberapa alasan. *Pertama*, pengembangan ini menjadi alternatif bagi masyarakat sekitar untuk mendapatkan sumber penghasilan di luar sektor pertanian, hal yang sementara ini mereka kerjakan. Dengan adanya proyek pariwisata, maka akan banyak tenaga kerja yang terserap. *Kedua*, pengembangan kawasan pariwisata akan membuka kesempatan kerja yang *sustainable* di kemudian hari bagi penduduk lokal. *Ketiga*, mereka akan merespon secara positif terhadap pengembangan kawasan karena identik dengan peningkatan citra kawasan sebagai suatu daerah yang maju.⁸⁶

Bagi pemerintah daerah dan desa, pengembangan kawasan Majapahit dapat menjadi sumber pendapatan baru di tengah era otonomi daerah dan desa. Dalam jangka pendek, pengembangan ini akan memaksa mereka untuk

⁸⁶ Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kabupaten Mojokerto, **Program Penetapan dan Penataan Situs Ibukota Kerajaan Majapahit sebagai Kawasan Cagar Budaya Nasional**.

mengeluarkan dana tetapi dalam jangka panjang dapat dipastikan menjadi sumber pendapatan yang cukup menjanjikan. Oleh karena itu didukung dari pihak pemerintah daerah dan desa menjadi dapat diharapkan untuk pengembangan kawasan. Bahkan dapat dipastikan pemerintah daerah dan desa akan menyediakan fasilitas yang diperlukan bagi pengembangan kawasan ini seperti jalan, tempat parkir, restoran dan objek wisata.

3. Solusi yang diberikan Pemerintah Kabupaten Mojokerto dalam Perlindungan Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan

Untuk mengatasi hambatan-hambatan yang dihadapi oleh pemerintah Kabupaten Mojokerto dalam rangka upaya perlindungan kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan, maka diantaranya terdapat beberapa solusi yang dapat dilakukan, yaitu;

- 1) Membuat peraturan daerah khusus mengenai Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan "Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan sangat strategis, khususnya

dalam membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸⁷

Memperhatikan ketentuan mengenai peraturan daerah yang dimaksud, dapat disimpulkan bahwa Perda mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah namun peraturan daerah tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu peraturan daerah dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Pemerintah kabupaten Mojokerto sangat perlu membuat peraturan daerah mengenai cagar budaya Kabupaten Mojokerto karena peraturan daerah tersebut sangat diperlukan sebagai pengaturan pelaksanaan teknis dari undang-undang cagar budaya No 11 tahun 2010. Jika terdapat peraturan daerah mengenai cagar budaya di kabupaten Mojokerto, hal itu sangat membantu dinas terkait dalam melaksanakan perlindungan kawasan cagar budaya di Trowulan dan sebagai bukti kepada masyarakat bahwa kawasan cagar budaya di Trowulan merupakan hal penting yang sangat diberikan perhatiannya oleh Pemerintah Kabupaten, dengan demikian

⁸⁷ Muhammad Sapta Murti, **Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-undangan Lainnya**, 2010, (online) <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/422>, diakses tanggal 11 Juni 2014

kemungkinan perencanaan Majapahit Park di Trowulan bisa mendapatkan kepercayaan dan dukungan penuh dari masyarakat Trowulan.

2) Fungsi Alokasi APBD yang memadai untuk kawasan cagar budaya di Trowulan

Anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.⁸⁸ Seyogyanya, ketika menyusun program dan kegiatan yang akan dianggarkan dalam APBD supaya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan yang dapat menyerap tenaga kerja, sehingga pada akhirnya secara signifikan akan mengurangi pengangguran di daerah yang bersangkutan.

APBD yang dikelola dan dilaksanakan dengan baik tentu akan mengoptimalkan penggunaan seluruh sumber daya yang dimiliki oleh daerah yang bersangkutan sehingga dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas ekonomi yang pada akhirnya bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat. Tentu saja jika pemerintah kabupaten Mojokerto mempunyai APBD yang cukup untuk mengelola sektor pariwisata di kawasan Cagar Budaya Trowulan akan membuat masyarakat mempertimbangkan mempunyai usaha kecil mandiri sebagai penunjang pariwisata dan meninggalkan industri batu bata merah.

⁸⁸ Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, 2013, (online), <http://kerincikab.go.id/> diakses tanggal 11 Juni 2014

3) Merealisasikan Majapahit *Park*

Dengan segera direalisasikannya Majapahit Park tentu membuat masyarakat Trowulan mendapatkan penghasilan baru dari para wisatawan yang datang untuk menikmati wisata budaya sejarah. Pemerintah Kabupaten Mojokerto harus menanggapi hal ini dengan serius agar rasa kepercayaan masyarakat terhadap ketentuan yang dibuat pemerintah bertambah dan memperoleh dukungan.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Industri Batu Bata Merah dapat berdiri di kawasan cagar budaya situs Majapahit di Trowulan karena Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032 berjalan tidak efektif. Kegiatan Industri mengali tanah di kawasan Cagar Budaya untuk dijadikan bahan baku utama batu bata merah. Daerah Trowulan ditetapkan sebagai kawasan Cagar Budaya oleh Pemerintah kabupaten Mojokerto di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah sedangkan Industri batu bata merah sudah ada sejak zaman dulu dan merupakan Industri turun temurun. Hal tersebut karena Industri batu bata merah sudah mencapai Ribuan di Trowulan dan sudah menjadi mata pencaharian sebagian besar masyarakat trowulan, apabila industri batu bata merah tersebut ditutup oleh pemerintah Kabupaten Mojokerto maka akan sangat berpengaruh terhadap hajat hidup masyarakat Trowulan.
2. Upaya perlindungan kawasan cagar budaya di Trowulan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto yaitu dengan membuat Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang, Sosialisasi Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032, Memberikan lapangan pekerjaan kepada masyarakat sekitar Trowulan, Mendaftarkan Trowulan ke Peringkat Nasional. Faktor Pendukung

Upaya Perlindungan Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan adalah dari Pemerintah pusat melalui pengawasan dan produk hukum tentang pelestarian kawasan, Pemerintah daerah dari pelestarian secara langsung oleh DISPORBUDPAR, dan Masyarakat yang aktif dan peduli terhadap kelestarian kawasan cagar budaya di Trowulan. Faktor Penghambat Upaya Perlindungan Kawasan Cagar Budaya Situs Majapahit di Trowulan adalah dari Pemerintah pusat yang lambat dalam mengeluarkan APBN untuk pelestarian kawasan cagar budaya, Pemerintah daerah yang tidak tegas dalam menutup industri batu bata merah, dan masyarakat yang masih belum mempunyai rasa percaya akan rencana pemerintah dalam menerapkan Mojopahit Park. Solusi yang dapat ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto dengan cara membuat peraturan daerah tentang cagar budaya, menyediakan APBD untuk kawasan cagar budaya dan merealisasikan Majapahit Park.

B. Saran

1. Pemerintah Pusat

Pemerintah pusat lebih memperdulikan keseimbangan antara nilai sejarah dan kesejahteraan masyarakat. Produk hukum yang dibuat harus tetap memperhatikan aspek kesejahteraan sosial bagi masyarakat.

2. Pemerintah Daerah Kabupaten Mojokerto

Pemerintah Kabupaten Mojokerto membuat peraturan daerah tentang cagar budaya di Kabupaten Mojokerto sebagai regulasi

teknis dari undang-undang cagar budaya. Pemerintah daerah harus tegas dalam menerapkan peraturan daerah tata ruang dan menutup industri batu bata merah secara perlahan dengan pendekatan dan solusi yang tepat bagi masyarakat Trowulan.

3. Masyarakat

Masyarakat mempunyai kesadaran betapa pentingnya nilai sejarah dan budaya bagi suatu bangsa. Masyarakat harus berperan aktif dalam mewujudkan Majapahit Park agar masyarakat sendiri mempunyai sumber penghasilan dari sektor pariwisata Majapahit Park.



DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Aziz Syamsudin, 2011, **Proses dan Teknik Perundang-Undangan**, Sinar Garfika, Jakarta.

Budiman NPD, 2005, **Ilmu Pengantar Perundang-Undangan**, UII press, Yogyakarta.

-----**Pendaftaran, Penetapan, dan Penghapusan Cagar Budaya**,
Kementrian Kebudayaan dan Pariwisata

Peter Mahmud, 2010, **Penelitian Hukum**, Kencana, Jakarta.

Philipus Hadjon, 1987, **Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia**, Bina Ilmu, Surabaya.

Rozali Abdullah, 2007, **Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung**, PT Raja Grasindo, Jakarta.

Simorangkir, Rudy dan Prasetyo, 2013, **Kamus Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta.

UNDANG-UNDANG

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011-2031

Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032

INTERNET

Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, **Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah**, Yogyakarta, Universitas Atmajaya, 2009, (online), <http://dianchocho.blogspot.com/2013/04/tinjauan-tentang-peraturan-daerah-1.html> 28 April 2013 (diakses 6 Februari 2014)

Balai Pelestarian Cagar Budaya Mojokerto, (*online*)
<http://kebudayaan.kemdikbud.go.id/bpcbtroulan/author/bpcbtroulan/>
 diakses tanggal 11 februari 2014

Direktorat Jendral Kebudayaan, **Sejarah Balai Pelestarian Cagar Budaya**,
 Kementrian pendidikan dan kebudayaan, (*online*)
<http://www.purbakalayogya.com> diakses tanggal 11 februari 2014

Gunadi Kasnowiharjo, **Pengelolaan Benda dan Kawasan Cagar Budaya**, 2009
 (*online*) <http://www.walhi.org>, diakses 24 Januari 2014

Ishomuddin, **Trowulan Jadi Kawasan Cagar Budaya Nasional**, 2014, (*online*),
<http://www.tempo.co/read/news/2014/01/08> di akses 4 Maret 2014

Reza Gunadha, **Situs Majapahit di Trowulan Terancam Industri Batu Bata**,
 (*online*) <http://www.tribunnews.com/regional/2013/10/17/situs-majapahit-di-trowulan-terancam-industri-batu-bata> tanggal 17 Oktober 2013 pukul 12:21 WIB, di akses 24 januari 2014.

Rosyidi Ranggawidjaja dikutip oleh Soimin, **Pembentukan Peraturan Negara Di Indonesia**, 2010, (*online*),
<http://dianchocho.blogspot.com/2013/04/tinjauan-tentang-peraturan-daerah-1.html> 28 April 2013 (diakses 6 Februari 2014)

