

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Budaya merupakan cara hidup yang dikembangkan dan dibagikan oleh sekelompok orang, diwariskan melalui generasi ke generasi. Tradisi terdiri atas banyak elemen yang kompleks, meliputi institusi keyakinan dan politik, adat istiadat, bahasa, alat, pakaian, arsitektur, serta karya keterampilan. Budaya merupakan keseluruhan cara hidup. Tradisi itu rumit, konseptual, serta luas. Kebudayaan merupakan keseluruhan struktur pemikiran, perbuatan, serta hasil kreasi manusia di dalam kerangka aktivitas masyarakat, yang dimiliki manusia melalui pembelajaran. Oleh karena itu, budaya merupakan masalah krusial yang wajib dijaga serta dilestarikan untuk kepentingan generasi mendatang. Budaya dapat diekspresikan dalam kebiasaan, adat istiadat, terminologi, bahasa, benda atau bangunan, seni, dll.<sup>1</sup> Salah satu warisan budaya yang harus mendapat perhatian khusus yakni warisan budaya tertentu yang disebut Cagar Budaya. Cagar Budaya adalah produk budaya berupa artefak atau karya.<sup>2</sup>

Pasal 32 ayat 1 UUD Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan bahwa “negara meningkatkan kebudayaan nasional Indonesia dalam kebudayaan dunia dengan mengamankan keleluasaan rakyat untuk melestarikan serta menumbuhkan nilai-nilai budayanya”. Dapat dilihat bahwa perlindungan, peningkatan serta penggunaan warisan tradisi adalah isu utama

---

<sup>1</sup> Soerjono, Soekanto. “*Sosiologi suatu Pengantar*”, Rajawali Pers cetakan 48, Jakarta, 2018, hlm. 150-151.

<sup>2</sup> Farhana Risqi Laily, ed., “*Pengembangan Cagar Budaya Wisata Religi Asta Tinggi Dalam Meningkatkan Potensi Pariwisata Di Kabupaten Sumenep*”, Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik Vol. 12 No. 2 2022, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Wiraraja Sumenep, Sumenep, hlm. 93.

yang berkaitan dengan keperluan semua bangsa. Negara pun menjamin keleluasaan warga negara guna berpartisipasi dalam pemeliharaan serta pengembangan warisan budaya, sehingga nilai warisan budaya bisa diterima ke dalam aktivitas warga negara. Warisan budaya merupakan harta suatu bangsa yang diwariskan oleh manusia sejak dahulu kala, yang mampu menumbuhkan jati diri bangsa pada generasi sekarang dan mendatang. Keberadaan cagar budaya wajib benar-benar dihargai serta dilindungi, karena bisa menjadi rapuh karena berbagai macam faktor seperti faktor makhluk dan alam, serta memiliki siklus hidup yang lama dan tidak dapat diperbarui.<sup>3</sup> Undang-Undang No 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya Selanjutnya disebut dengan UU Cagar Budaya menjelaskan urgensi perlindungan cagar budaya, warisan budaya adalah kekayaan budaya suatu bangsa, suatu bentuk pemikiran dan perilaku dalam kehidupan manusia, yang sangat penting artinya bagi pemahaman dan perkembangan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta perlu dilestarikan dengan baik, dan dikelola melalui upaya perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan, untuk meneruskan kebudayaan nasional dan bermanfaat bagi masyarakat.

Pengertian Cagar Budaya terdapat dalam UU Cagar Budaya yaitu warisan budaya yang bersifat kebendaan berupa benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, struktur cagar budaya, situs cagar budaya, dan kawasan cagar budaya di darat dan atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena

---

<sup>3</sup>Agung Ketut Wardiani, ed., "*Perlindungan Hukum Terhadap Pura Taman Mayura Cakranegara Sebagai Kawasan Cagar Budaya di Kota Mataram*", Widya Kerta Jurnal Hukum Agama Hindu Volume 4 Nomor 1 Juni 2021, Institut Agama Hindu Negeri Gde Pudja Mataram, Mataram, hlm. 26.

memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan atau kebudayaan melalui proses penetapan. Cagar budaya merupakan bagian dari kebudayaan, oleh karena itu perlindungan cagar budaya juga mengacu pada undang-undang yang tertinggi yaitu Undang-Undang Dasar 1945.

Pemerintah menerbitkan UU Cagar Budaya menjadi landasan hukum perlindungan cagar budaya Indonesia. Selanjutnya, perubahan pola perlindungan Cagar Budaya pada masa Otonomi Daerah ditandai melalui diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 mengenai Pemisahan Masalah Pemerintahan Antar Pemerintahan Provinsi, Pemerintah Daerah atau Kabupaten/kota. Dengan demikian wewenang pemerintah pusat untuk melindungi Cagar Budaya wilayah sudah tidak ada lagi dan telah dipercayakan kepada Pemerintah Daerah.<sup>4</sup>

UU Cagar Budaya Bab VIII Pasal 95 menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib melaksanakan tugas melakukan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan Cagar Budaya. Peran Pemerintah Daerah sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Pusat didalam permasalahan ini yang membahas perlindungan hukum pada pelestarian Cagar Budaya dalam perihal ini pemerintah daerah Kabupaten Kudus membuat sebuah regulasi atau peraturan dalam upaya menjaga dan mengatur pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Kudus melalui Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Pengelolaan dan Pelestarian Cagar Budaya yang selanjutnya

---

<sup>4</sup>Syarif Hidayat, "*Perlindungan Hukum Cagar Budaya*", Jurnal Universitas Suryakencana Cianjur, 24-25 Februari 2022 Volume 1, 2022, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Suryakencana, Cianjur, hlm. 144.

disebut dengan Perda Kudus tentang Cagar Budaya yang mengatur mengenai tugas dan wewenang Pemerintah Daerah dalam melakukan pengelolaan dan pelestarian Cagar Budaya. Pemerintah Daerah wajib menghimbau kepada masyarakat agar ikut andil dalam pelestarian warisan budaya. Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya terdapat sanksi jika mencegah dan menghalang-halangi atau menggagalkan pelestarian Cagar Budaya yang terdapat pada Pasal 104 dan Pasal 105, yang berbunyi:

Pasal 104:

*“Setiap orang yang dengan sengaja mencegah, menghalang – halangi atau menggagalkan upaya pelestarian Cagar Budaya sebagaimana dimaksud dalam pasal 55 di PIDANA dengan pidana penjara paling lama 5 ( Lima ) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 10.000.000 ( Sepuluh juta rupiah ) dan paling banyak Rp. 500.000.000 ( Lima ratus juta rupiah ).*

Pasal 105 :

*Setiap orang yang dengan sengaja Merusak Cagar Budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 ayat ( 1 ) Di Pidana dengan paling singkat 1 ( satu ) tahun dan paling lama 5 ( lima ) tahun dan atau Denda paling sedikit Rp. 500.000.000 ( Lima ratus juta rupiah ) dan paling banyak Rp. 5.000.000.000 ( Lima Milyar Rupiah ).*

Namun dalam implementasinya, peran pemerintah daerah khususnya pemerintah daerah Kabupaten Kudus masih kurang optimal dalam pengelolaan dan pelestarian cagar budaya, karena masih ada temuan benda-benda yang diduga cagar budaya dan cagar budaya belum dikelola dan dilestarikan dengan baik, misalnya Cagar Budaya Omah Kapal yang terletak di Jl. KHR Asnawi, Kelurahan Damaran, Kecamatan Kota sekarang kondisinya tidak terawat, Omah Kapal rusak dan nyaris tidak berbentuk aslinya. Menurut Mitta Hermawati selaku Sub Kordinator Sejarah, Permuseuman, dan Kepurbakalaan

Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus, implementasi kurang optimal karena Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 3 Tentang Pengelolaan dan Pelestarian Cagar Budaya dikatakan baru dan minimnya dana dari pemerintah.<sup>5</sup>

UU Cagar Budaya mengenai Cagar Budaya merupakan kekayaan Kebudayaan suku bangsa, sebagai bentuk pemikiran dan tingkah laku dalam aktivitas manusia, sangat penting artinya bagi pemahaman serta perkembangan ilmu sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan dalam aktivitas sehari-hari masyarakat, bangsa, dan negara, oleh karena itu perlu dilindungi dan dipertahankan dengan melindungi, mengembangkan dan memaksimalkan pemanfaatan budaya bangsa. Cagar Budaya mencakup dua jenis, yaitu Cagar Budaya bergerak dan Cagar Budaya tidak bergerak. Warisan Cagar budaya bergerak adalah semacam peninggalan budaya yang dapat dipindahkan dari satu tempat ke tempat lain seperti peralatan ritual keagamaan, mata uang, perhiasan, sedangkan Cagar Budaya benda tidak bergerak adalah warisan budaya yang tidak dapat dipindahkan, contohnya termasuk bangunan dan hunian.<sup>6</sup>

Berdasarkan informasi dari hasil wawancara dengan Mitta Hermawati, menjelaskan ada 2 kategori yaitu diduga Cagar Budaya dan Cagar Budaya, diduga Cagar Budaya adalah Cagar Budaya yang masih diselidiki sejarah dan

---

<sup>5</sup>Mitta Hermawati, "Wawancara Pribadi", Sub Kordinator Sejarah, Permuseuman, dan Kepurbakalaan, 15 Mei 2023, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus

<sup>6</sup>Ridha Almadani, "Identifikasi Bangunan Cagar Budaya Bangunan Kuning Agung, Senghie, Pontianak", Lanting Journal Of Architecture, Volume 2, Nomor 1, Februari 2017, Program Studi Arsitektur Fakultas Teknik Universitas Tanjungpura, Pontianak, hlm. 17.

kepastiannya, dan yang dikatakan resmi cagar budaya sudah jelas kepastian sejarahnya dan mendapat Surat Keputusan (SK) dari Bupati. Ditemukan 78 bangunan kuno yang termasuk pada kategori cagar budaya yang diduga Benda Cagar Budaya (BCB) tak bergerak, antara lain: Kelenteng Hok Hien Bio, Kelenteng Hok Ling Bio, Kelenteng Hok Tik Bio, Masjid Langgar Dalam, Padureksan Gapura Loram Kulon, Gapura Masjid Jepang, Langgar Bubrah, Masjid Baitul Azis Hadiwarno, Masjid Nganguk Wali, Stasiun Kudus, PG Rendeng, Gereja Yohanes Evaelista, Gereja Kristen Jawa, Markas Gerilya, Tugu Juang '45, Tugu Jenderal Ahmad Yani dan Tugu Juang. Beberapa dari mereka berada dalam kondisi yang sangat memprihatinkan lantaran kurangnya perawatan. Cagar Budaya kategori bangunan gedung/rumah yang kurang terawat, contohnya bangunan rumah milik Nitisemito, yang lebih dikenal dengan sebutan Omah Kapal dan Omah Kembar.<sup>7</sup>

**Tabel 1.1 Data Cagar Budaya Tidak Bergerak Kota Kudus 2023**

No.	NAMA CAGAR BUDAYA	ALAMAT
1.	OMAH MODE	Jl. Ahmad Yani No 38, selatan Alun Alun Simpang Tujuh Kabupaten Kudus.
2.	SMP 2 KUDUS	Jl. Jend. Sudirman No.82, Nganguk, Kec. Kota, Kabupaten Kudus, Jawa Tengah
3.	SMP 1 KUDUS	Jl. Sunan Muria No.10A, Barongan, Kec.

<sup>7</sup> Mitta Hermawati, S.T, "Wawancara Pribadi", Sub Kordinator Sejarah, Permuseuman, dan Kepurbakalaan, 15 Mei 2023, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Pemerintah Daerah Kudus.

		Kota, Kabupaten Kudus, Jawa Tengah
4.	SD MUHAMMADIYAH 1 KUDUS	Jl. KHR Asnawi No.34, Pejaten, Damaran, Kec. Kota, Kabupaten Kudus, Jawa Tengah
5.	OMAH KEMBAR	Demangan, Kec. Kota, Kabupaten Kudus Jawa Tengah.
6.	OMAH KAPAL	Pejaten, Damaran, Kec. Kota, Kabupaten Kudus, Jawa Tengah

Sumber : <https://jdih.kuduskab.go.id/>

Tabel tersebut merupakan cagar budaya yang resmi dianggap sebagai bangunan cagar budaya peringkat kabupaten yang telah mendapatkan Surat Keputusan (SK) dari Bupati Kudus dan telah memenuhi syarat sebagai Cagar Budaya yang terdapat dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Pengelolaan dan Pelestarian Cagar Budaya.<sup>8</sup>

Alasan peneliti memilih Kabupaten Kudus karena peneliti menganggap pemerintah Kabupaten Kudus kurang optimal dalam melakukan pengelolaan dan pelestarian pada cagar budaya di Kabupaten Kudus. Peneliti memilih Cagar Budaya Omah Kapal dan Omah Kembar karena kondisinya yang tidak terawat dan ditumbuhi rerumputan. Cagar budaya Kabupaten Kudus harus dilindungi oleh pemerintah dan masyarakat, khususnya masyarakat Kudus memiliki kewajiban untuk memahami warisan budayanya, berpartisipasi dalam pelestarian budaya, pengembangan dan pemanfaatan kawasannya, serta

<sup>8</sup>JDIH KUDUS. Diakses Pada 13.30 16 Mei 2023. Melalui [https://jdih.kuduskab.go.id/himpunan\\_perundangan?kategori=&tentang=CAGAR+BUDAYA](https://jdih.kuduskab.go.id/himpunan_perundangan?kategori=&tentang=CAGAR+BUDAYA)

menciptakan rasa kepemilikan terhadap warisan Cagar Budaya Kabupaten Kudus. Dalam observasi awal, peneliti menemukan bahwa masih banyak masyarakat yang belum merasa mempunyai cagar budaya sehingga terkesan tidak acuh dalam menjaga kawasan sekitar cagar budaya Kabupaten Kudus.

Situs-situs tidak begitu rapi dan terlihat tidak terawat, seperti yang dapat dilihat dari gambar di bawah ini yang menggambarkan kondisi Cagar Budaya Kabupaten Kudus yang kondisinya lebih parah dari yang lainnya.

a. Omah Kapal



*Gambar 1.1 Omah Kapal*



*Gambar 1.2 Omah Kapal*

Rumah yang dibangun dengan desain menyerupai sebuah kapal tersebut

terdiri atas lahan seluas 8.500 meter persegi, di sisi kiri nampak gambar jangkar kapal yang tertutup rerumputan liar, dan sisi depan berbentuk lancip seperti dek dasar kapal. Bangunan yang didirikan pada tahun 1934 dengan komponen batu bata merah dan adukan semen, yakni Omah Kapal kini kondisinya tak seperti dulu, sekarang hanya tinggal 30 persen bangunan yang tersisa, dan hanya bangunan dasarnya saja yang masih kokoh berdiri.

b. Omah Kembar



*Gambar 1.3 Omah Kembar*



*Gambar 1.4 Omah Kembar*

Omah Kembar berada di Jl. Sunan Kudus, Desa Demangan, Kecamatan Kota, Kabupaten Kudus, dikenal sebagai salah satu peninggalan Nitisemito. Ia

merupakan seorang pengusaha rokok terkenal dari Kudus, Omah kembar dibangun sekitar tahun 1926. Omah Kembar itu tidak lagi dihuni keluarga Nitisemito. Rumah itu dibiarkan kosong dan rumah di sisi timur tampak tertutup oleh pagar, disekitar Omah Kembar pun terlihat dikelilingi rumput. Berbeda dengan Omah Kembar di timur, sisi barat terlihat tertutup oleh gerbang. Kondisi kedua rumah kembar ini sama-sama kosong tak dihuni lagi, namun tampak bangunan itu masih kokoh berdiri dan kurang terawat.

Dalam Bab III Pasal 12 Perda Kudus tentang Cagar Budaya menyebutkan Pemerintah Daerah mempunyai tugas dan wewenang melakukan pengelolaan dan pelestarian cagar budaya, serta pada Bab IV Pasal 15 Perda Kudus Cagar Budaya menjelaskan bahwa perlindungan merupakan upaya mencegah dan mengatasi kerusakan, kehancuran ataupun kemusnahan melalui perlindungan, zonasi, perawatan dan pemulihan Cagar Budaya, termasuk harkat dan martabat yang disebabkan karena tindakan manusia dan hak budaya atau mekanisme alam. Hal ini memperlihatkan bahwa pemerintah harus melindungi Cagar Budaya, dan berusaha untuk meminimalisir kerusakan, kehilangan dan kepunahan cagar budaya, sehingga tujuan perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan budaya di daerah dapat tercapai.

Omah Kapal dan Omah Kembar tersebut merupakan sebagian dari Kawasan Cagar Budaya Kabupaten Kudus, tetapi bukan berarti wilayah lain terpelihara dengan baik, kawasan ini digambarkan memiliki keadaan kumuh, kurang terawat oleh pemerintah dan masyarakat sekitar, akan tetapi kondisi terparah ada di kawasan tersebut. Namun, pemerintah dan masyarakat mulai

memerhatikan ke beberapa daerah karena peduli dengan Cagar Budaya yang dimiliki.

Pasal 67 Bab IX Perda Kudus tentang Cagar Budaya mengatur bahwa masyarakat turut serta melindungi benda, bangunan, dan tempat yang diduga sebagai cagar budaya dan cagar budaya, walaupun tidak mempunyai atau menguasainya, dan bekerja sama dengan pemerintah daerah dalam Pengawasan tugas perlindungan peninggalan budaya, namun masih banyak masyarakat yang belum merasa mempunyai cagar budaya sehingga terkesan tidak acuh dalam menjaga kawasan sekitar cagar budaya Kabupaten Kudus, misalnya Omah Kapal dan Omah Kembar yang terlihat kurang dikelola dan dilestarikan dengan baik.

Dengan demikian, Penulis ingin mengetahui bagaimana pelaksanaan pengelolaan dan pelestarian Cagar Budaya di Kabupaten Kudus, serta mengetahui kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus dalam pengelolaan dan pelestarian Cagar Budaya. Sehingga Cagar Budaya di Kabupaten Kudus dapat terjaga, terawat dengan baik dan tujuan perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan budaya dapat tercapai.

Berdasarkan penjelasan tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN KUDUS NOMOR 3 TAHUN 2022 TENTANG PENGELOLAAN DAN PELESTARIAN CAGAR BUDAYA”**

## **B. Rumusan Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang di atas, untuk memudahkan pemahaman

ketika membahas masalah penelitian, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Pengelolaan dan Pelestarian Cagar Budaya?
2. Apa Sajakah Faktor Pendukung dan Penghambat dalam Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Pengelolaan dan Pelestarian Cagar Budaya?

### **C. Tujuan Penelitian**

Menanggapi permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Pengelolaan dan Pelestarian Cagar Budaya.
2. Untuk mengetahui apa sajakah faktor pendukung dan penghambat dalam Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Pengelolaan dan Pelestarian Cagar Budaya.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat baik secara teori maupun praktek.

1. Manfaat Secara Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu-ilmu sosial secara umum, khususnya perkembangan ilmu-ilmu sejarah, sehingga memberikan sumber informasi dan referensi untuk

penelitian selanjutnya.

## 2. Manfaat Secara Praktis

### a. Bagi diri pribadi

Memberikan informasi lebih lanjut tentang implementasi Perda Kabupaten Kudus Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Pengelolaan dan Pelestarian Cagar Budaya.

### b. Bagi masyarakat

Memberikan pemahaman mengenai pelestarian bangunan cagar budaya dan peran pentingnya sebagai salah satu aset peninggalan sejarah dan budaya di Kabupaten Kudus.

## E. Sistematika Penulisan

Sistem penulisan makalah ini ialah sebagai berikut:

Bab 1 Pendahuluan, menjelaskan latar belakang dan memuat isi yang menjadi dasar penelitian. Selain itu juga dapat melihat rumusan masalah, tujuan penelitian, tujuan penelitian dan sistem penulisan.

Bab 2 Tinjauan Pustaka, berisi tinjauan pustaka sebagai landasan teori untuk mengulas permasalahan pokok antara lain pengertian implementasi, pengertian Cagar Budaya, perlunya pelestarian Cagar Budaya, Perda Kabupaten Kudus Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Pengelolaan Dan Pelestarian Cagar Budaya.

Bab 3 Metode Penelitian, Bab ini berisi tentang metode-metode yang akan penulis gunakan di dalam observasi ini. Teknik penelitian mencakup

metode pendekatan, spesifikasi penelitian, metode pengambilan sampel, metode pengumpulan data dan metode analisis data.

Bab 4 Hasil Penelitian dan Pembahasan, Pada bab ini penulis akan menjelaskan dan mengulas penelitian mengenai pelaksanaan Peraturan Pengelolaan dan Pelestarian Cagar Budaya Nomor 3 Tahun 2022 di Kabupaten Kudus. Mampu mengolah dan menganalisis hasil penelitian dengan bahasa yang mudah dipahami dan mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan yang dirumuskan.

Bab 5 Kesimpulan, Bab ini berisi kesimpulan dan saran peneliti untuk melakukan penelitian.

