

## PARADIGMA ARKEOLOGI PUBLIK DAN UNDANG-UNDANG CAGAR BUDAYA 2010

**Daud Aris Tanudirjo**

Departemen Arkeologi, Fakultas Ilmu Budaya  
Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta  
E-mail: [daud.tanudirdjo@ugm.ac.id](mailto:daud.tanudirdjo@ugm.ac.id)

### ABSTRAK

Tulisan ini mendiskusikan beberapa masalah konseptual UUCB 2010 dan implikasinya, terutama dari perspektif Arkeologi Publik. Titik tolak diskusi ini adalah apakah konsep dasar dalam paradigma Arkeologi Publik telah diakomodasi dalam UUCB 2010 ini? Paradigma Arkeologi Publik dipilih untuk menyoroti penerapan UUCB 2010 karena disebutkan sebagai salah satu alasan utama penggantian UU RI nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya dengan UUCB 2010 ini.

**Kata kunci:** arkeologi, arkeologi publik, paradigma arkeologi publik, cagar budaya

### ABSTRACT

This article discusses certain conceptual problems of the 2010 Cultural Property Law and their implications, particularly from the perspective of public archaeology. The starting point of the discussion is a question whether the fundamental concept of public archaeology has been accommodated in the 2010 Cultural Property Law. The public archaeology paradigm was chosen to analyse the implementation of the 2010 Cultural Property Law, which stated one of the main reasons for replacing Law No. 5 Year 1992 on Cultural Property Goods of the Republic of Indonesia with the 2010 Cultural Property Law was based on this paradigm.

**Keywords:** archaeology, public archaeology, the public archaeology paradigm cultural heritage

### PENDAHULUAN

Pada tanggal 24 November 2010, Pemerintah Indonesia menetapkan Undang- Undang Republik Indonesia nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya (selanjutnya: UUCB 2010) sebagai pengganti Undang-Undang

Republik Indonesia nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Penggantian ini dilandaskan pada paradigma baru yang lebih menekankan pada pengelolaan kawasan, peran serta masyarakat, desentralisasi pemerintahan, serta perkembangan dan tuntutan hukum (Penjelasan atas UUCB 2010, Umum). Alasan tersebut tentu memberikan harapan yang besar untuk terwujudnya pelestarian warisan budaya yang lebih berkiblat pada kepentingan masyarakat luas atau Arkeologi Publik, daripada sekedar mengabdikan pada kepentingan pemerintah dan keilmuan arkeologi (a.l. Tanudirjo, 2000; 2003).

Namun, setelah penerapan UUCB 2010 berlangsung selama lebih dari 10 tahun, amat dirasakan bagaimana harapan akan semakin meningkatnya peran serta masyarakat yang lebih besar tampaknya terasa jauh panggang dari api. Barangkali memang benar bahwa salah satu penyebabnya adalah belum terbitnya Peraturan Pemerintah yang semestinya mengatur pelaksanaan UUCB 2010 secara lebih rinci. Padahal, Ketentuan Penutup Undang-Undang ini (Bab III, pasal 117) mengamanatkan agar peraturan pelaksanaan itu harus sudah ditetapkan paling lambat 1 (satu) tahun setelah UUCB 2010 itu diundangkan. Tidak dapat diketahui apa yang sesungguhnya terjadi dengan Rancangan Peraturan Pemerintah, sehingga belum dapat ditetapkan. Meskipun begitu, barangkali ketiadaan Peraturan Pemerintah untuk pelaksanaan UUCB 2010 ini tentu bukan satu-satunya alasan yang menciptakan situasi ini. Memang tidak dapat diingkari, sejak sebelum UUCB 2010 ini ditetapkan pun sebenarnya telah teridentifikasi sejumlah masalah konseptual maupun kendala yang berpotensi muncul dalam penerapannya (Tanudirjo, 2010). Kini, rupanya permasalahan yang muncul dari waktu ke waktu semakin merisaukan, sehingga membutuhkan perhatian lebih serius.

Tulisan ini mendiskusikan beberapa masalah konseptual UUCB 2010 dan implikasinya, terutama dari perspektif Arkeologi Publik. Pertanyaan dasar yang menjadi titik tolak diskusi ini adalah apakah konsep dasar dalam paradigma Arkeologi Publik telah diakomodasi dalam UUCB 2010 ini? Paradigma Arkeologi Publik dipilih untuk menyoroiti penerapan UUCB 2010 karena disebutkan sebagai salah satu alasan utama penggantian UU RI nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya (selanjutnya: UUCB 1992) dengan UUCB 2010 ini. Jawaban terhadap pertanyaan reflektif ini diharapkan dapat menjadi bahan pemikiran bersama untuk mencari solusi yang lebih baik tentunya.

## Perkembangan Arkeologi Publik

Sesungguhnya, kesadaran bahwa arkeologi dan kajian tentang warisan budaya tidak dapat dilepaskan dari keingintahuan masyarakat sudah ada sejak minat terhadap “barang-barang kuno” itu hadir. Hal ini jelas dari penelusuran sejarah Arkeologi sebagai ilmu (baca a.l Daniel, 1982; Renfrew dan Bahn, 2004) yang menunjukkan bahwa kemunculan bidang kajian ini didorong oleh keinginan berbagi pengetahuan tentang misteri asal usul dan masa lampau manusia. Bahkan, sejak akhir abad ke-16, para pemerhati kepurbakalaan di berbagai negara di Eropa telah membentuk perkumpulan atau komunitas pelestarian kepurbakalaan nasional. Kesadaran itu pun sudah ada ketika lembaga pemerhati ilmu dan seni pertama di Indonesia, *Koninklijk Bataviaasche Genootschap van Kunsten en Wetenschappen*, didirikan komunitas Eropa pada tahun 1778 di Batavia. Lembaga yang mengumpulkan dan memamerkan koleksi seni dan benda kuno dari seantero Nusantara ini mendeklarasikan tujuan pendiriannya untuk kepentingan publik (Supardi, et al 2004). Namun, tentu yang dimaksud “publik” dalam konteks itu lebih terbatas pada kelompok peminat itu sendiri, dan tidak merujuk pada “masyarakat luas” yang sebenarnya. Bahkan, tidak jarang pemerintah pun mengaku sebagai “publik”, karena merasa mewakili kepentingan masyarakat atau publik (Merriman, 2004: 1-2). Sifat Arkeologi yang lebih memperhatikan “kelompok sendiri”, baik itu para antikuarian, akademisi, maupun pemerintah, dan tetap asyik dengan mereka sendiri ternyata bertahan hingga pertengahan abad ke-20. Keadaan ini sempat dicela oleh seorang tokoh arkeologi mashur, Grahame Clark, ketika dia menulis dalam bukunya *Archaeology and Society* (1939), demikian:

*“This can be stated in a nut shell by saying that archaeology has outgrown private enterprise. To be conducted adequately in the face of modern requirement it must be social enterprise supported by community and directed by those best qualified to do so”* (Clark, 1960: 211)

Namun, himbuan Clark untuk melibatkan masyarakat dalam kerja arkeologi rupanya belum cukup menggugah para ahli arkeologi dari keasyikannya hingga beberapa dasawarsa lalu. Baru pada 1970-an, kepentingan masyarakat dalam Arkeologi secara serius diwujudkan sebagai Arkeologi Publik dan pertama kali diperkenalkan oleh Charles McGimsey (1972) di Amerika. Kemunculan Arkeologi Publik dikaitkan dengan apa yang dikenal sebagai *Cultural Resource Management* (McGimsey dan Davis, 1977), yaitu upaya penataan kembali kinerja Arkeologi sebagai reaksi dari kegiatan arkeologi yang dirasa sangat eksploratif. Keadaan ini muncul setelah ada kewajiban untuk melakukan kajian arkeologi sebelum pelaksanaan suatu proyek yang mengubah lahan atau lanskap sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang perlindungan

tinggalan sejarah dan budaya baik di tingkat federal maupun negara bagian (Jameson, 2004: 21; Schiffer dan Gumerman, 1977: 3 – 17). Kegiatan arkeologi seperti itu dikenal sebagai *contract archaeology* atau *salvage archaeology*, yang umumnya dikerjakan konsultan swasta. Bagi sejumlah pakar arkeologi, cara kerja arkeologi kontrak itu dianggap kurang memperhatikan kelestarian sumber daya arkeologi untuk masyarakat dan generasi mendatang. Karena itu, CRM hadir untuk mengendalikan kegiatan itu dengan mengangkat isu tentang hak dan kepentingan masyarakat terhadapinggalan masa lampau mereka. CRM bekerja dengan anggapan bahwa sumberdaya arkeologi bersifat terbatas, tak diperbaharui, dan bersifat kontekstual, sehingga ada kebutuhan untuk melestarikan (*to conserve*) dan juga mengelola (*to manage*) sumberdaya tersebut agar pemanfaatannya untuk sejarah, ilmu pengetahuan, dan kepentingan masyarakat dapat lebih terjamin (McGimsey dan Davis, 1977; Fowler, 1982; Schiffer dan Gumerman, 1977: xix).

Kurang lebih selama satu dasawarsa selanjutnya, kiprah arkeologi publik mengalami pergeseran, dari semula melestarikan dan mengelola untuk kepentingan masyarakat lalu meningkat dengan melibatkan langsung masyarakat terutama melalui program edukasi dan interpretasi (Jameson, 2004: 21 – 22). Arkeologi publik lebih mencurahkan perhatiannya untuk mengenali dan mengomunikasikan manfaat kajian masa lampau untuk masyarakat daripada sekedar menghasilkan pengetahuan masa lampau. Dalam konteks itu, masyarakat yang semakin kritis acap kali mempertanyakan: “sesungguhnya masa lampau itu milik siapa”? Jawabnya jelas, bahwa masa lampau adalah untuk semua umat manusia, karena manusia dan peradabannya saat ini tidak lain adalah hasil interaksi beragam budaya masa lampau (Little, 2002: 3 – 4; Renfrew dan Bahn, 2004: 547 – 556). Jawaban ini menyadarkan mereka bahwa mereka berhak untuk menafsirkan masa lampau dari perspektif mereka dan terbuka untuk menyuarakan pandangan mereka itu, sehingga terciptalah Arkeologi Publik yang plural dan multivokal (Hodder, 1999: 159 – 161; Smith, 2006: 102 – 103).

Dalam dasawarsa terakhir ini, di banyak tempat semakin berkembang Arkeologi Publik yang aktif melibatkan komunitas, baik yang memiliki kesamaan latar belakang sejarah-budaya, jender, minat khusus (hobi), tempat tinggal, etnisitas maupun asal-usul. Arkeologi Publik pun kadang kini telah bergeser menjadi Arkeologi Komunitas. Walaupun ada beragam tujuan dan bentuk kegiatan, kiprah Arkeologi Komunitas akan selalu dicirikan dengan adanya kerjasama yang erat antara komunitas setempat dengan praktisi arkeologi. Mereka bekerja bersama-sama baik dalam memaknai, memanfaatkan, melestarikan, dan mengelolainggalan masa lampau dengan cara demokratis.

Artinya, praktik Arkeologi Komunitas selalu didasari oleh kesetaraan, saling menghargai, dan berbagi tanggungjawab, tanpa ada yang mendominasi (Marshall, 2002; Moshenska dan Dhanjal, 2011: 2 – 3). Praktisi Arkeologi lebih menempatkan diri sebagai fasilitator, mitra kerja, atau teman belajar masyarakat.

Perkembangan Arkeologi Publik di Indonesia rupanya mengikuti pola yang tidak jauh berbeda dengan yang terjadi USA. Sejak tahun 1980-an, perhatian sejumlah ahli arkeologi tidak lagi terpusat pada „keasyikan“ kerja arkeologi itu sendiri, tetapi mereka mulai membuka “jendela” ilmunya untuk berperan serta dalam pelestarian lingkungan yang sedang marak di Indonesia ketika itu. Seperti diketahui kepedulian luas akan dampak pembangunan terhadap lingkungan telah mendorong pemerintah Indonesia menerbitkan Undang Undang RI no. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup yang antara lain mewajibkan pemrakarsa pembangunan untuk melakukan analisis dampak lingkungan, termasuk di bidang cagar budaya. Arkeologi mulai ikut serta dalam kajian dampak lingkungan di sejumlah proyek besar pemerintah, terutama pembangunan waduk-waduk besar yang berpotensi menggenangi sejumlah situs arkeologi (a.l. Panggabean, 1983; 1985; Mundardjito, 1983). Pada tahap ini, peran Prof. Dr. Mundardjito sangat penting sebagai perintis kegiatan arkeologi yang mirip dengan *contract archaeology* dan *CRM* di USA itu. Hal ini tidak lepas dari kedekatan beliau dengan tokoh-tokoh lingkungan hidup, seperti Prof. Dr. Emil Salim (Menteri Lingkungan Hidup 1978 – 1993), Prof. Dr. Otto Soemarwoto, dan juga Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, SH (Mundardjito, 2009, *pers.comm*<sup>11</sup>; baca juga Kusumohartono, 1986: 81). Namun, kegiatan seperti itu masih bersifat sporadis dan sangat terbatas dilakukan oleh ahli arkeologi tertentu. Dapat dikatakan, hingga saat itu sebenarnya filosofi dan konsep Arkeologi Publik belum banyak diresapi oleh para peneliti Arkeologi dan kesenjangan hubungan antara Arkeologi dan masyarakat masih amat kentara. Namun, Prof. Dr. Mundardjito rupanya cukup konsisten dengan pilihannya untuk terus bekerja dengan kesadaran untuk lebih peduli dan dekat pada masyarakat. Tidak mengherankan apabila beliau juga dikenal begitu luas di luar bidang Arkeologi. Di lingkungan arkeologi Indonesia sendiri, beliau juga dikenal selalu dekat dengan murid dan generasi muda arkeologi pada umumnya, sehingga pandangannya cukup berpengaruh pada generasi arkeologi berikutnya. Mulai tahun 1990-an, publikasi mengenai kebutuhan pelibatan masyarakat dalam secara luas di kalangan arkeologi baru mulai semakin banyak (a.l. Kusumohartono, 1993; Tanudirjo, 1994/1995; Tanudirjo, 1998). Itu pun masih seringkali dipandang sebelah mata oleh mayoritas ahli arkeologi saat itu.

Perubahan yang cukup penting dalam mempersepsikan warisan budaya di Indonesia terjadi pasca-reformasi 1998, karena beberapa faktor penyebabnya. Pertama, pengaruh pemikiran pasca-modernisme yang menggugat dominasi pemikiran Barat dan praksisnya dalam kajian Arkeologi maupun pelestarian warisan budaya mulai memengaruhi Indonesia. Pengaruh ini telah memicu faktor berikutnya yaitu semakin meningkatnya kesadaran dan kepedulian masyarakat Indonesia terhadap warisan budaya mereka, sehingga itikad untuk ikut berperan serta dalam pelestariannya amat menguat (Tanudirjo, 2013: 73 – 74; Wellfelt, 2015: 74 – 75). Dorongan ini antara lain telah menghasilkan inisiatif pendirian lembaga dan organisasi peduli warisan budaya di berbagai tempat dan daerah yang lalu tergabung dalam Jaringan Pelestarian Pusaka Indonesia. Inisiatif dan jejaring hubungan masyarakat peduli warisan budaya ini begitu kuat, sehingga mampu menghasilkan Piagam Pelestarian Pusaka Indonesia 2003 yang dideklarasikan oleh Jaringan Pelestarian Pusaka Indonesia bersama *International Council on Monuments and Sites* (ICOMOS) Indonesia dengan dukungan dari Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata RI.

Faktor ketiga, suasana politik pasca-Reformasi 1998 yang lebih demokratis telah ikut menciptakan pra-kondisi untuk lahirnya kebijakan warisan budaya yang lebih mendorong kedekatan Arkeologi dengan masyarakat. Situasi ini setidaknya terjadi ketika pemerintah memutuskan untuk menggabungkan bidang kebudayaan dalam satu kementerian dengan pariwisata. Kebijakan ini telah mengarahkan kiprah Arkeologi untuk melakukan kajian yang lebih pragmatis guna mendukung pemanfaatan warisan budaya untuk kepentingan di luar keilmuan dan pelestarian Arkeologi, terutama pariwisata tentunya. Bahkan, Pusat Penelitian Arkeologi Nasional yang semula fokus pada penelitian arkeologi keilmuan pun akhirnya juga didorong untuk melakukan kajian CRM (Harkatiningsih et al, 2010: 6 dan 171; Tanudirjo, 2011: 3)

Meskipun dorongan untuk mendekatkan Arkeologi dan masyarakat telah didasari oleh itikad baik dari kedua pihak, ternyata proses pendekatan tidak selalu berjalan mulus tanpa persoalan. Sejumlah percikan konflik pun kadangkala tidak terelakkan, misalnya pada kasus pengelolaan Situs Sangiran, kawasan Majapahit di Trowulan, situs Benteng Somba Opu, dan Kawasan Candi Borobudur untuk menyebut beberapa contoh (Tanudirjo, 2011: 5; Tanudirjo, 2013: 72 – 79). Percikan-percikan konflik itu sesungguhnya lebih berakar dari belum adanya “kesepakatan” mengenai hakekat warisan budaya dan cagar budaya serta pelestariannya. Hal itu setidaknya tercermin dari keengganan komunitas pelestari untuk menggunakan istilah warisan budaya atau cagar budaya, tetapi memilih kata ‘pusaka budaya’ untuk mewadahi konsep “*heritage*”. Bahkan dalam Piagam yang dideklarasikan pun tercantum

keprihatinan dengan cara- cara memperlakukan warisan budaya. Dalam situasi yang masih belum cukup kondusif itu, upaya merevisi atau bahkan menyusun kembali undang-undang cagar budaya dilakukan oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat. Penyiapan RUU Cagar Budaya ini memakan waktu cukup lama dan baru berhasil ditetapkan pada tahun 2010. Mengingat situasi yang mengiringi kelahiran UUCB yang baru itu, kiranya cukup dapat dipahami apabila nuansa paradigma lama yang bersandarkan pada hegemoni pemerintah (pusat) masih terasa kuat, meskipun telah disesuaikan dengan paradigma baru, Arkeologi Publik.

### **Sejumlah Masalah Konseptual**

Tidak dapat disangkal, dalam UUCB 2010 peran serta setiap orang dan masyarakat telah mendapat perhatian jauh lebih besar daripada dalam UUCB 1992. Tidak kurang dari 25 ayat yang tersebar dalam sejumlah pasal di dalam UUCB 2010 mengatur beragam hak dan peran serta yang dapat dilakukan oleh setiap orang atau masyarakat dalam pelestarian dan pengelolaan Cagar Budaya. Peran serta itu dapat dilakukan sejak pendaftaran (nominasi), pencarian, penyelamatan, pengamanan, pemilikan, pendanaan, hingga pengelolannya. Bahkan, di dalam UUCB 2010 ini diatur pula adanya insentif, kompensasi, dan penghargaan bagi setiap orang atau masyarakat yang terlibat dalam pelestarian. Semua itu setidaknya membuktikan UUCB 2010 telah mewadahi dan menghargai hak-hak maupun partisipasi masyarakat lebih baik daripada perangkat hukum sebelumnya.

Selain itu, UUCB 2010 juga telah mengamanatkan pendelegasian sejumlah kewenangan kepada pemerintah daerah. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah, baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, antara lain adalah melakukan pengumpulan data, penetapan, pemeringkatan, pelestarian, dan pengelolaan termasuk inisiasi kerjasama. Bahkan, kewenangan juga diberikan untuk memberi penghargaan, merumuskan etika pelestarian dan menyusun peraturan daerah sesuai kondisi daerahnya.

Tentu perubahan-perubahan yang sudah dilakukan tersebut harus diapresiasi sebagai upaya untuk mewujudkan Arkeologi Publik dan Otonomi Daerah. Namun bagaimana pun juga, apabila dicermati lebih mendalam, hak-hak dan peran serta setiap orang, masyarakat dan pemerintah daerah yang telah diatur ternyata lebih terbatas pada ranah pelaksanaan pelestarian dan pengelolaan cagar budaya daripada mewujudkan esensi “filosofi” atau dasar konseptual dari Arkeologi Publik dan otonomi. Salah satu dasar konseptual yang

menonjol dalam Arkeologi Publik, yaitu wacana penentuan cagar budaya, nilai penting, dan kriterianya, justru belum terwadahi dalam UUCB 2010 ini.

Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya Arkeologi Publik atau kemudian dikenal juga sebagai Arkeologi Komunitas amat mengutamakan prinsip kesetaraan, saling menghargai, dan terbuka terhadap berbagai pandangan dalam memaknai, memanfaatkan, dan melestarikan warisan budaya. Bagi masyarakat (Amar, 2019: 2), nilai atau arti penting warisan budaya atau cagar budaya sesungguhnya lebih banyak ditentukan oleh dua hal utama. Pertama, bagaimana komunitas itu merasakan hubungan mereka dengan warisan budaya sehingga tumbuh rasa memiliki. Kedua, bagaimana mereka mendudukkan warisan budaya dalam kehidupan nyata, sehingga tumbuh perasaan ikatan khusus jika berhubungan dengannya (*sense of place*). Karena itu, setiap komunitas tentu memiliki pengertian dan penilaian khas tentang warisan budaya atau cagar budaya mereka, termasuk kriterianya. Batasan dan kriteria Cagar Budaya yang terlalu ketat seperti ditetapkan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 butir 1 hingga butir 6, serta Kriteria Cagar Budaya dalam Pasal 5 hingga Pasal 10 UUCB 2010 justru telah menghilangkan hak masyarakat untuk menentukan sendiri ragam dan nilai-nilai warisan budaya yang perlu dilestarikan. Selain itu, penentuan kriteria yang ketat tentu akan “menyeragamkan” warisan budaya yang dilestarikan. Suatu keputusan yang amat kontradiktif dengan azas Bhineka Tunggal Ika yang disebut dalam Pasal 2 butir a UUCB 2010.

Seperti diketahui, dalam UUCB 2010 yang dimaksudkan “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 .....*” Ketentuan seperti itu sudah cukup lama dianggap kurang relevan bagi pelestarian dalam pemikiran Arkeologi Publik yang semakin berkembang. Dalam kerangka pikir Arkeologi Publik, batasan cagar budaya seperti dalam UUCB 2010 itu termasuk apa yang disebut sebagai *Authorised Heritage Discourse* (AHD), yaitu wacana warisan budaya hasil pengaruh dominasi rasionalitas Barat yang lebih mengutamakan unsur bendawi (materialistik) warisan budaya dan penentuan statusnya oleh pemegang kewenangan atau otoritas tertentu (a.l. akademisi, ahli, atau pemerintah) yang seringkali justru berada di luar budaya itu sendiri. AHD dilatari cukup kuat oleh konsep “monumentalitas” atau *tetenger* pengingat peristiwa atau tokoh masa lalu dan konsep estetika, sehingga wujud bendawi menjadi unsur yang begitu penting. Padahal, warisan



budaya (*heritage*) seharusnya dilihat sebagai proses negosiasi nilai-nilai sosial untuk menciptakan atau memperbaiki jati diri (*creation and recreation of identity*) suatu komunitas di masa kini, bukan masalah kebendaannya (Smith, 2006: 3).

Kehadiran AHD dalam kebijakan dan praktik pelestarian dan pengelolaan warisan budaya biasanya akan ditandai dengan serangkaian konsep yang diterapkan dalam kebijakan itu. Secara konseptual, AHD hampir selalu beranggapan bahwa warisan budaya adalah entitas bendawi (*material*), dapat berupa objek, bangunan, situs, atau wilayah yang dapat dibatasi, diukur, direkam, dan lalu ditempatkan dalam suatu daftar tertentu (*register*), baik pada tingkat lokal, nasional, atau internasional. Warisan budaya dianggap pasti mengandung nilai tertentu yang dapat ditemukan melalui kajian. Nilai-nilai itu diyakini sebagai makna simbolis yang “dibawa” dari masa lampau. Karena kandungan nilai tertentu itu, maka entitas bendawi itu haruslah diteruskan sebagai warisan (*patrimony*) kepada generasi selanjutnya dalam keadaan aslinya. Untuk mengetahui arti atau nilai penting warisan budaya perlu ditunjuk pihak berwenang (otoritas) yang memiliki keahlian dan kemampuan mengkaji nilai penting itu. Dalam narasi kebangsaan, warisan budaya yang dinilai unggul akan dijadikan jati diri bangsa yang bersifat elitis dan mendominasi, sehingga “meniadakan” pemaknaannya sebagai jatidiri setempat atau minoritas. Dengan begitu, AHD seringkali mengabaikan makna dan penggunaan di luar ketentuan yang sudah digariskan oleh otoritas (penguasa atau para ahli) dan menuduh pemaknaan dan pemanfaatan yang berbeda itu sebagai penyalahgunaan (Smith, 2006: 29 – 34).

Apabila ditelisik secara seksama, tampaknya serangkaian konsep AHD tadi memang terasa keberadaannya dalam sejumlah ketentuan dalam UUCB 2010. Dalam rumusan “cagar budaya” setidaknya ada dua konsep AHD yang terkandung di dalamnya, yaitu cagar budaya adalah “*warisan budaya bersifat kebendaan*” dan “*memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan*”. Kelemahan penggunaan konsep cagar budaya dalam UUCB 2010 yang dibatasi pada hanya wujud “kebendaan” sebenarnya sudah diingatkan sebelum UU tersebut ditetapkan (Agung, 2010; lihat juga Tanudirjo, 2010: 1-2). Karena, pada dasarnya konsep warisan budaya itu tidak lagi memisahkan antara wujud bendawi (*tangible*) dan tak-bendawi (*intangible*). Bahkan, dari sudut pandang kajian warisan budaya saat ini diakui bahwa pada hakekatnya “semua warisan budaya itu tak-bendawi” (Smith, 2011). Dalam Piagam Pelestarian Pusaka Indonesia 2003, yang dapat dianggap mewakili aspirasi masyarakat luas, telah disepakati bahwa “pusaka budaya” (baca: cagar budaya) meliputi “yang bendawi maupun tak bendawi”. Kenyataan

ini membuktikan bahwa UUCB 2010 masih kuat menganut AHD yang berakibat meniadakan aspirasi atau suara masyarakat.

Dalam UUCB 2010 ini, nilai penting cagar budaya telah dipatok hanya lima saja yaitu sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan kebudayaan. Tidak diketahui dengan pasti dasar penalaran yang digunakan untuk mematok lima nilai penting ini. Barangkali nilai penting ini hanya turunan dari ketentuan lama yaitu *Monumenten Ordonantie 1931* dan UUCB 1992 yang masih bernuansa kolonial, hanya dengan sedikit penyesuaian. Pembatasan ini tentu mengabaikan keragaman nilai penting warisan budaya yang begitu luas (bandingkan Schiffer dan Gumerman, 1977). Bahkan, lima nilai penting ini mengingkari kenyataan adanya nilai penting ekonomi yang amat menonjol dewasa ini (Smith, 2005: 5, 25) dan sudah diakui di Indonesia sejak 1980 ketika PT. Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan (BUMN) ditunjuk sebagai pengelola cagar budaya. Lagipula, pada butir d bagian menimbang di UUCB 2010 ini pun telah disebutkan perlunya keseimbangan aspek ideologis, akademis, ekologis, dan ekonomis agar pemanfaatan cagar budaya dapat menyejahterakan masyarakat. Artinya, nilai ekonomis cagar budaya itu diakui ada dan nyata, hanya saja dianggap tidak layak untuk menentukan status cagar budaya. Dengan demikian, apabila masyarakat menghargai suatu warisan budaya penting karena bernilai ekonomis, maka tidak akan dapat ditetapkan sebagai cagar budaya. Akibatnya, warisan budaya sebagai modal ekonomi tidak akan lestari.

Konsep AHD lainnya yang diterapkan dalam UUCB 2010 adalah penunjukan otoritas tertentu untuk menentukan nilai penting warisan budaya agar layak ditetapkan sebagai cagar budaya. Konsep ini tertuang dalam UUCB 2010 Pasal 33 ayat 1 yang menunjuk Tim Ahli Cagar Budaya sebagai otoritas untuk mengkaji kelayakan sebagai Cagar Budaya dan peringkatnya, serta penghapusan status Cagar Budaya. Anggota tim ini harus memiliki sertifikat kompetensi (Pasal 1 butir 13), sedangkan sertifikasi itu ditentukan oleh pemerintah pusat. Artinya, dapat atau tidaknya suatu warisan budaya dapat ditetapkan menjadi cagar budaya ditentukan oleh otoritas pusat, bukan otonomi daerah lagi. Apalagi, baik dalam mekanisme kerja maupun pembekalan sertifikasi, tidak ada arahan bagi tim ahli untuk mengakomodasi nilai penting bagi masyarakat melalui konsultasi publik. Dapat diduga, kerjasama antara ahli cagar budaya dan masyarakat tidak berjalan dengan baik dan masyarakat tetap saja tidak dapat berperan untuk menentukan cagar budaya mereka sendiri. Selain itu, antara frekuensi sertifikasi dan kebutuhan jumlah tim ahli tidak seimbang. Akibatnya, proses penetapan cagar budaya di banyak daerah terhambat, karen tidak memiliki tim ahli cagar budaya.

Penetapan kriteria cagar budaya yang ketat dalam UUCB 2010, terutama pada Pasal 5, 9 dan 10 adalah juga bentuk AHD. Kriteria umum cagar budaya yang paling sedikit berusia 50 tahun, misalnya, tidak jelas rujukannya kecuali hanya turunan dari *Monumenten Ordonantie 1931* dari masa kolonial. Bagi Arkeologi Publik, masa lalu tidak ada batasan yang jelas dan warisan budaya adalah proses yang terbentuk pada setiap waktu. Bahkan, sejarah pun kini mendiskusikan “*history of the present*” (Hartog, 2005: 7), sementara Arkeologi membahas “*contemporary past*” (Harrison dan Schofield, 2009). Dengan demikian, kriteria usia 50 tahun tidak relevan lagi. Kriteria “situs” (Pasal 9) yang mensyaratkan adanya “benda, struktur, atau bangunan cagar budaya” di lokasi itu juga menimbulkan persoalan bagi masyarakat. Bagi mereka, fenomena alam seperti bukit, gunung, batu besar, bekas *palagan* (medan perang), dan alun-alun tanpa ada budaya bendawi seringkali merupakan bagian sejarah, identitas, dan warisan budaya. Sengketa Situs Badigul di Bogor, Jawa Barat, yang diyakini oleh masyarakat sebagai situs penting Kerajaan Pakuan, meskipun tidak ada jejak bendawinya, dapat menjadi contoh perbedaan kriteria antara otoritas dan masyarakat. Kini Situs Badigul sudah menjadi padang golf dan perumahan elite karena tidak ditetapkan sebagai cagar budaya. Banyak *palagan* yang menjadi bukti penting perjuangan mempertahankan Kemerdekaan RI juga tidak mungkin ditetapkan sebagai cagar budaya karena tidak lagi mengandung cagar budaya, meskipun lekat erat dalam memori koleksi masyarakat setempat. Nasib yang sama juga akan dialami oleh tempat keramat yang mempunyai arti amat penting bagi komunitas tradisional, tetapi tanpa bukti kebendaan.

Kriteria “Kawasan Cagar Budaya” juga bermasalah karena syarat yang terlalu ketat, yaitu terdiri atas 6 (enam) syarat akumulatif (Pasal 10). Masalahnya, keenam syarat tadi tumpang tindih dan tidak mudah untuk dipenuhi semuanya. Bahkan, Situs Manusia Purba Sangiran yang sudah ditetapkan sebagai *warisan dunia* pun tidak memenuhi syarat UUCB 2010 sebagai kawasan sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No 019/M/2015. Situs ini bukan lanskap budaya bentukan manusia seperti yang disyaratkan (Pasal 10 butir b). Selain itu, suatu lanskap budaya tidak selalu harus memiliki tinggalan bendawi atau situs cagar budaya. Sawah terasering Jatiluwih yang telah ditetapkan UNESCO sebagai bagian dari lanskap budaya Provinsi Bali pun tidak memiliki situs cagar budaya (Pasal 10 butir a) maupun lapisan tanah terbenam yang mengandung bukti kegiatan manusia (Pasal 10 butir f). Apalagi, UNESCO pun mengakui fenomena alam tanpa budaya bendawi dapat merupakan lanskap budaya, disebut “*associative cultural landscape*”, jika fenomena alam itu terkait erat dengan kepercayaan,

seni, atau budaya masyarakat tertentu (World Heritage Center UNESCO, 2019: 83). Kriteria yang ketat dan tumpang tindih seperti ditunjukkan di atas tentu tidak saja akan membungkam suara masyarakat tentang warisan budayanya sendiri, tetapi juga merintangai upaya pelestarian yang lebih baik.

Alasan untuk pemeringkatan cagar budaya dan penentuan rambu-rambu setiap peringkat juga tidak jelas landasan pikirnya. Bisa jadi ini juga merupakan wujud dari konsep AHD yang selalu mengangkat warisan budaya unggul atau terbaik menjadi jati diri bangsa dan layak dijadikan peringkat nasional, dan seakan lalu meniadakan hubungan warisan budaya itu dengan masyarakat setempat (daerah) sebagai penyungsungnya. Sulit dipahami juga sistem peringkat cagar budaya lalu dikaitkan dengan sistem administrasi kewilayahan (provinsi, kabupaten/kota). Padahal, wilayah administrasi tidak selalu dapat mewakili komunitas atau masyarakat yang “memiliki” cagar budaya itu. Semestinya, peringkat lebih ditentukan oleh kualitas nilai cagar budaya yang tumbuh dari hubungan antara cagar budaya dan masyarakatnya. Alternatifnya, peringkat ditentukan oleh tingkat kebutuhan pelestarian cagar budaya itu. Semakin tinggi kebutuhan pelestariannya semakin tinggi pula peringkatnya. Karena itu, cagar budaya yang keterancamannya tinggi semestinya tidak justru menjadi cagar budaya peringkat kabupaten/kota (Pasal 44 butir c), tetapi semestinya diberikan peringkat nasional. Dengan demikian, cagar budaya itu akan mendapat perhatian dan dukungan yang lebih luas. Kebijakan seperti itu akan dapat mewujudkan “warisan budaya untuk semua, dan semua untuk warisan budaya” (Tanudirjo, 2003).

## **PENUTUP**

Beberapa contoh kasus yang dibahas di atas dengan cukup jelas menunjukkan bahwa UUCB 2010 masih belum dijiwai dengan semangat Arkeologi Publik dan belum sepenuhnya mewadahi konsep dasar paradigmanya. UUCB masih lebih banyak mengikuti paradigma lama yang didasari oleh *Authorised Heritage Discourse*. Karena itu, UUCB 2010 belum memberikan cukup keleluasaan bagi masyarakat untuk menentukan sendiri apa saja warisan budaya yang bernilai bagi mereka dan layak dilestarikan, nilai-nilai apa yang disematkan kepada warisan budaya itu, serta bagaimana cara terbaik untuk melestarikan dan mewariskan nilai-nilai itu kepada generasi berikutnya.

Mungkin kini sudah saatnya, UUCB 2010 ditinjau kembali dengan lebih seksama dan demokratis. Perlu dipikirkan kembali kebijakan dan cara pelestarian yang lebih inklusif, luwes, dan partisipatoris, sehingga akan dapat memberikan peluang terciptanya kerjasama, kesetaraan, toleransi, inovasi, dan

tanggungjawab bersama yang bermuara pada kelestarian aneka ragam warisan budaya sebagai jati diri bersama cerminan sifat Bhinneka Tunggal Ika bangsa Indonesia.

## REFERENSI

- Agung. 2010. DPR RI Jaring Aspirasi Untuk Draft RUU Cagar Budaya, *Berita Universitas Gadjah Mada*. Senin, 11 Oktober 2010, diunduh tanggal 1 November 2021 dari laman <https://ugm.ac.id/id/berita/2685-dpr-ri-jaring-aspirasi-untuk-draft-ruu-cagar-budaya>
- Clark, G. 1960. *Archaeology and Society*. 3rd edition. Methuen & Co. London. Daniel, G. 1982. *A Short History of Archaeology*. Thames and Hudson. London
- Fowler, D.D. 1982. Cultural Resources Management, dalam M.B. Schiffer (ed.), *Advances in Archaeological Method and Theory* Vol. 5 (1982). Academic Press. Hlm. 1-50
- Harkatiningsih, N. et al (eds.). 2010. *Arkeologi Indonesia dalam Lintasan Zaman*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Arkeologi Nasional.
- Harrison, R. dan J. Schofield. 2009. Archaeo-Ethnography, Auto-Archaeology: Introducing Archaeologies of Contemporary Past”, *Archaeologies* Vol. 5 no. 2 August 2009: 185 – 209
- Hartog, F. 2005. Time and Heritage. *Museum international* no. 227, vol. 27 no. 3: 7 – 18
- Jameson, J.H. 2004. Public Archaeology in the United States, dalam N. Merrimen (ed), *Public Archaeology*. Routledge. Hlm. 21 – 58.
- Jaringan Pelestarian Pusaka Indonesia dan ICOMOS Indonesia. 2003. *Piagam Pelestarian Pusaka Indonesia 2003*.
- Kusumohartono, B. M. (1986). Menuju Perumusan Peran Serta Arkeologi dalam Pelaksanaan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan. *Berkala Arkeologi*, 7(2), 76–93. <https://doi.org/10.30883/jba.v7i2.461>
- Kusumohartono, B. M. (1993). Penelitian Arkeologi Dalam Konteks Pengembangan Sumberdaya Arkeologi. *Berkala Arkeologi*, 13 (2), 46–57. <https://doi.org/10.30883/jba.v13i2.576>
- Little, B.J. 2002. Archaeology as a Shared Vision, dalam B.J. Little (ed.), *Public Benefits of Archaeology*. University Press of Florida. Hlm. 3 – 19.
- McGimsey, C.R. 1972. *Public Archaeology*. Seminar Press. New York.
- McGimsey, C.R. dan H. Davis (ed.). 1977. *The management of archeological resources: the Airlie House report* (Special Publication of the Society for American Archeology). Washington (DC): Society for American Archaeology.

- Merriman, N. 2004. Diversity and Dissonance in Public Archaeology, dalam N. Merriman (ed), *Public Archaeology*. Routledge. Hlm. 1 – 17
- Moshenska, G. dan S. Dhanjal. 2011. Introduction: Thinking About, Talking About, and Doing Community Archaeology, dalam G. Moshenska dan S. Dhanjal (eds.), *Community Archaeology : Themes, Methods and Practices*. Oxbow Books. London. Hlm. 1 – 5.
- Mundardjito. 1983. Studi Kelayakan Arkeologi di Indonesia, dalam *Pertemuan Ilmiah Arkeologi III Ciloto*, 23-28 Mei 1983. Jakarta: Proyek Penelitian Purbakala Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Panggabean, J et al. 1983. Pemukiman Arkeologi di Daerah Calon Genangan Waduk Cirata, Cianjur, Jawa Barat", dalam *Pertemuan Ilmiah Arkeologi III Ciloto*, 23-28 Mei 1983. Jakarta: Proyek Penelitian Purbakala Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Panggabean, J.R.I et al. 1985. "Laporan Penelitian Arkeologi di Daerah Calon Genangan Waduk Kedung Ombo Jawa Tengah" *Berita Penelitian Arkeologi* Nomor 31. Jakarta: Proyek Penelitian Purbakala Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Renfrew, C. dan P. Bahn. 2004. *Archaeology: Theories, Methods, and Practice*. Thames and Hudson
- Schiffer, M.B. dan G.J. Gumerman. 1977. Cultural Resource Management, dalam M.B. Schiffer dan G.J. Gumerman (eds.), *Conservation Archaeology, A Guide for Cultural Resource Management Studies*. Academic Press. Hlm. 3 – 17.
- Smith, L. 2006. *Uses of Heritage*. Routledge
- Smith, L. 2011. *All heritage is Intangible*. Reinwardt Academy.
- Supardi, N. et al. 2004. *Sejarah Kelembagaan Kebudayaan dalam Pemerintah dan Dinamikanya* (Jakarta: Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata)
- Tanudirjo, D.A, et al. 1993/1994. Laporan Penelitian Kualitas Penyajian Warisan Budaya kepada Masyarakat: Studi Kasus Kajian Manajemen Sumber Daya Budaya Candi Borobudur. Yogyakarta: Pusat Antar Universitas Studi Sosial Universitas Gadjah Mada.
- Tanudirjo, D.A. 1998. Cultural Resource Management sebagai Manajemen Konflik, *Buletin Artefak*, no. 19: 14 – 18. HIMA Fakultas Sastra UGM.
- Tanudirjo, D.A. 2000. Reposisi Arkeologi dalam Era Global, dalam Suplemen *Buletin Cagar Budaya* vol. 1 no. 2 Juli 2000: 11 – 26
- Tanudirjo, D.A. 2003. Warisan Budaya untuk Semua: Arah Kebijakan Warisan Budaya Untuk Semua Arah Kebijakan Pengelolaan Warisan Budaya Indonesia di Masa Mendatang, makalah disampaikan dalam Kongres Kebudayaan V di Bukittinggi, Sumatera Barat 19 -23 Oktober 2003
- Tanudirjo, D.A. 2010. Undang Undang Cagar Budaya 2010 dalam Perspektif Arkeologi, naskah paparan dalam Diskusi Pembahasan Undang-Undang tentang Cagar Budaya

- di Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala Daerah Istimewa Yogyakarta di Bogem, Kalasan, Sleman, DI Yogyakarta, tanggal 27 November 2010 (*tidak diterbitkan*).
- Tanudirjo, D.A. 2011. Arkeologi dan Masyarakat, dalam Sumijati AS dan T. Prasodjo (eds.), *Arkeologi dan Publik*. Balai Arkeologi Yogyakarta. Hlm. 2 – 12
- Tanudirjo, D.A. 2013. Changing Perspective on the relationship between heritage, landscape, and local communities: A Lesson from Borobudur, dalam S. Brockwell, S. O'Connor dan D. Byrne (eds), *Transcending the Culture-Nature Divide in Cultural Heritage*. Terra Australia, 36: 65 – 81.
- Undang-Undang Republik Indonesia nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.
- Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 nomor 130.
- Wellfelt, E. 2015. Heritage in Alor, Sustaining Local Identity in a Globalized World, dalam S. Legene, B. Purwanto, dan H.S. Nordholdt (eds.), *Sites, Bodies, and Stories: Imagining Indonesian History*. Singapore: NUS Press. Hlm. 67 – 86
- World Heritage Center UNESCO. 2019. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. Annex 3.
- Yvonne Marshall. 2002. What is community archaeology? *World Archaeology* Vol. 34 (2): 211-219