

NASKAH AKADEMIK
TENTANG PELESTARIAN CAGAR BUDAYA
KABUPATEN CIREBON

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur dipanjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karunia-Nya sehingga penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon dapat diselesaikan dengan baik. Naskah Akademik ini disusun sebagai salah satu persyaratan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah sekaligus sebagai landasan ilmiah, yuridis, dan sosiologis dalam perumusan kebijakan pelestarian cagar budaya di Kabupaten Cirebon.

Kabupaten Cirebon memiliki kekayaan warisan budaya yang mencerminkan perjalanan sejarah, identitas sosial, dan nilai-nilai kultural masyarakat yang berkembang secara dinamis. Keberadaan berbagai situs, bangunan, dan kawasan bersejarah tidak hanya memiliki makna historis, tetapi juga berperan penting dalam kehidupan sosial dan spiritual masyarakat. Dalam konteks pembangunan daerah yang terus berkembang, keberadaan warisan budaya tersebut memerlukan pengaturan yang mampu menjaga keseimbangan antara pelestarian, pemanfaatan, serta keberlanjutan nilai budaya bagi generasi mendatang.

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan melalui pendekatan ilmiah dengan mempertimbangkan kajian teoritis, analisis regulasi perundang-undangan, studi empiris, serta praktik pelestarian cagar budaya di berbagai daerah sebagai bahan perbandingan. Melalui pendekatan tersebut, diharapkan rumusan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah dapat menjawab kebutuhan nyata masyarakat Kabupaten Cirebon serta selaras dengan kebijakan nasional di bidang pelestarian cagar budaya.

Naskah Akademik ini juga merupakan wujud komitmen bersama dalam memperkuat tata kelola pelestarian budaya sebagai bagian integral dari pembangunan daerah yang berkelanjutan. Kehadiran regulasi daerah diharapkan tidak hanya memberikan kepastian hukum, tetapi juga mendorong partisipasi masyarakat, penguatan kelembagaan, serta pemanfaatan cagar budaya secara bertanggung jawab dan bernilai tambah bagi daerah.

Tim penyusun menyadari bahwa Naskah Akademik ini masih memiliki keterbatasan, sehingga masukan dan kritik konstruktif dari berbagai pihak sangat diharapkan demi penyempurnaan lebih lanjut. Semoga Naskah Akademik ini dapat memberikan kontribusi nyata bagi proses pembentukan

Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon serta menjadi pedoman dalam upaya pelestarian warisan budaya daerah secara berkelanjutan.

Akhir kata, tim penyusun menyampaikan apresiasi dan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan dan kontribusi dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini.

Kabupaten Cirebon, 2026

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah	5
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	8
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	10
A. Kajian Teoretis tentang Pelestarian Cagar Budaya.....	10
B. Teori Kewenangan dan Otonomi Daerah dalam Pelestarian Cagar Budaya	12
C. Praktik Empiris Pelestarian Cagar Budaya di Beberapa Daerah (Studi Perbandingan)	14
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.....	17
A. Analisis Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya	17
B. Analisis Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Register Nasional dan Pelestarian Cagar Budaya.....	19
C. Analisis Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 36 Tahun 2023 serta Nomor 17 Tahun 2024	21
D. Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan serta Ruang Pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah	23
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	26
A. Landasan Filosofis	26
B. Landasan Sosiologis	28
C. Landasan Yuridis.....	30
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH	33
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan	33
B. Ruang Lingkup dan Materi Muatan yang Akan Diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah35	
C. Arah Pengaturan dalam Bentuk Sistematika Rancangan Peraturan Daerah.....	37
D. Arah Norma dan Prinsip Pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah	40

BAB VI PENUTUP	44
A. Kesimpulan	44
B. Rekomendasi.....	45
DAFTAR PUSTAKA	46

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelestarian cagar budaya pada dasarnya tidak dapat dipahami semata sebagai aktivitas menjaga benda atau bangunan lama dari kerusakan fisik. Ia merupakan proses kebijakan publik yang berkaitan langsung dengan konstruksi identitas kolektif, legitimasi historis, serta keberlanjutan nilai-nilai sosial yang diwariskan lintas generasi. Dalam perspektif hukum kebudayaan, cagar budaya adalah representasi konkret dari memori sosial yang dilembagakan melalui mekanisme pengakuan negara. Ketika negara menetapkan suatu objek sebagai cagar budaya, negara sesungguhnya sedang melakukan tindakan afirmatif untuk mengakui nilai penting suatu warisan sebagai bagian dari kepentingan publik yang lebih luas¹. Dengan demikian, pelestarian cagar budaya bukan sekadar urusan teknis konservasi, melainkan bagian dari tanggung jawab konstitusional untuk melindungi dan mengembangkan kebudayaan nasional dalam kerangka otonomi daerah.

Secara normatif, kerangka perlindungan cagar budaya di Indonesia telah diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, yang menegaskan bahwa cagar budaya memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan sehingga wajib dilestarikan². Undang-undang ini mengatur klasifikasi cagar budaya ke dalam kategori benda, bangunan, struktur, situs, dan kawasan, serta menetapkan mekanisme penetapan melalui kajian Tim Ahli Cagar Budaya. Namun, norma nasional tersebut pada hakikatnya bersifat kerangka (*framework norm*), yang memerlukan pengaturan lebih operasional di tingkat daerah agar dapat diterapkan secara efektif dan kontekstual. Tanpa regulasi daerah yang spesifik, pelestarian sering kali berhenti pada tahap inventarisasi tanpa diikuti penguatan kelembagaan, zonasi, pengawasan, dan skema pembiayaan yang memadai.

Kerangka desentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan urusan kebudayaan sebagai bagian dari urusan pemerintahan

¹ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya,” 2010, <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38552/uu-no-11-tahun-2010>.

² “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.”

konkuren yang menjadi kewenangan daerah³. Artinya, pemerintah kabupaten memiliki legitimasi atribusi untuk membentuk kebijakan dan peraturan daerah yang secara langsung mengatur pelestarian cagar budaya sesuai karakteristik wilayahnya. Kewenangan ini bukan sekadar administratif, tetapi juga normatif, karena daerah memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa warisan budaya di wilayahnya tidak hilang akibat tekanan pembangunan, perubahan fungsi ruang, maupun kelalaian pengelolaan. Dalam praktik di berbagai daerah, ketidakhadiran Peraturan Daerah yang secara khusus mengatur pelestarian cagar budaya sering berimplikasi pada lemahnya posisi hukum pemerintah daerah ketika menghadapi konflik antara kepentingan pelestarian dan kepentingan ekonomi jangka pendek.

Kabupaten Cirebon memiliki karakter sejarah dan kebudayaan yang khas dalam lanskap kebudayaan Jawa Barat dan Indonesia secara umum. Wilayah ini tidak hanya menyimpan peninggalan fisik berupa situs makam tokoh lokal, bangunan bersejarah, serta struktur kolonial, tetapi juga mengandung nilai simbolik yang berkaitan dengan perkembangan Islam pesisir, jaringan perdagangan maritim, dan dinamika sosial budaya masyarakat agraris-pesisir. Inventarisasi objek diduga cagar budaya yang tersebar di berbagai kecamatan menunjukkan bahwa potensi warisan budaya Kabupaten Cirebon bersifat luas dan beragam. Keberagaman tipologi tersebut menuntut pendekatan pelestarian yang tidak homogen, melainkan adaptif terhadap konteks sosial, nilai religius, dan struktur kepemilikan tanah di masing-masing lokasi.

Sejumlah penelitian nasional menunjukkan bahwa tantangan utama pelestarian cagar budaya di tingkat daerah tidak hanya terletak pada keterbatasan anggaran, tetapi juga pada lemahnya koordinasi kelembagaan, minimnya partisipasi masyarakat, serta belum terintegrasinya kebijakan pelestarian dengan tata ruang dan pembangunan ekonomi daerah⁴. Studi mengenai zonasi kawasan cagar budaya di Yogyakarta, misalnya, menegaskan bahwa penetapan zona inti dan zona penyangga merupakan instrumen penting untuk menjaga integritas situs dari tekanan perubahan fungsi lahan⁵. Tanpa pengaturan zonasi yang tegas, ruang di sekitar cagar budaya rentan mengalami fragmentasi fungsi yang pada akhirnya mengurangi nilai historis dan visualnya.

³ “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,” 2014, <https://peraturan.bpk.go.id>.

⁴ La Niampe, “Pelestarian Objek Cagar Budaya Desa Sebagai Upaya Pemberdayaan Komunitas Lokal,” *Amal Ilmiah* 6, no. 1 (2024), <https://doi.org/10.36709/amalilmiah.v6i1.295>.

⁵ Yunita Kesuma, “Land Use Dan Zonasi Kawasan Cagar Budaya Kotabaru Yogyakarta,” *Losari* 1, no. 2 (2016), <https://doi.org/10.33096/losari.v1i2.49>.

Selain itu, pendekatan pelestarian kontemporer menuntut adanya transformasi tata kelola dari model konservasi yang semata-mata protektif menuju model kolaboratif yang melibatkan masyarakat sebagai subjek aktif. Digitalisasi inventaris, dokumentasi berbasis teknologi, serta pengembangan ekonomi kreatif berbasis heritage menjadi bagian dari strategi pelestarian modern yang tidak hanya menjaga keberadaan fisik, tetapi juga memperluas akses pengetahuan dan manfaat ekonomi bagi masyarakat lokal⁶. Dalam konteks Kabupaten Cirebon, pendekatan ini menjadi relevan mengingat banyak situs yang secara sosial masih digunakan untuk aktivitas ritual, tradisi, dan kegiatan keagamaan.

Dalam situasi demikian, kebutuhan akan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya di Kabupaten Cirebon bukan sekadar respons administratif terhadap norma nasional, melainkan kebutuhan strategis untuk membangun sistem perlindungan yang terstruktur, partisipatif, dan berkelanjutan. Peraturan Daerah diperlukan untuk memperjelas mekanisme penetapan objek, pembentukan dan kewenangan Tim Ahli Cagar Budaya Daerah, pengaturan zonasi dan perizinan, skema insentif dan disinsentif, serta penegakan sanksi administratif. Naskah Akademik ini disusun sebagai landasan ilmiah dan argumentatif yang memetakan urgensi, dasar hukum, serta arah kebijakan pelestarian cagar budaya di Kabupaten Cirebon, sehingga pembentukan Peraturan Daerah tidak hanya memenuhi aspek formal pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi juga mencerminkan kebutuhan riil dan aspirasi masyarakat daerah.

Dalam konteks Kabupaten Cirebon, urgensi pengaturan pelestarian cagar budaya memperoleh relevansi yang semakin konkret apabila ditinjau dari konfigurasi historis dan sosial wilayahnya. Kabupaten Cirebon merupakan ruang pertemuan tradisi pesisir, perkembangan Islam Jawa, serta dinamika kolonial yang meninggalkan jejak fisik dan simbolik yang signifikan. Berbeda dengan daerah yang memiliki satu kawasan heritage yang terpusat, Kabupaten Cirebon justru menunjukkan pola sebaran objek yang relatif merata di berbagai kecamatan. Hal ini menyebabkan beban pengelolaan dan pengawasan tidak dapat dipusatkan pada satu kawasan tertentu, melainkan membutuhkan pendekatan regulatif yang terdesentralisasi namun tetap terkoordinasi secara sistemik.

Berdasarkan pendataan pemerintah daerah hingga tahun 2023, terdapat sekurang-kurangnya 579 objek diduga cagar budaya (ODCB) yang telah teridentifikasi, sebagian besar berupa situs dan

⁶ Aditya Revianur, "Digitalisasi Cagar Budaya Di Indonesia: Sudut Pandang Baru Pelestarian Cagar Budaya Masa Hindu-Buddha Di Kabupaten Semarang," *Bakti Budaya*, 2020, <https://doi.org/10.22146/bb.55505>.

makam bersejarah yang memiliki nilai religius dan historis bagi masyarakat setempat⁷. Selain itu, melalui dataset resmi Pemerintah Kabupaten Cirebon yang dipublikasikan dalam sistem data terbuka daerah, tercatat ratusan entri bangunan dan situs yang telah didata berdasarkan kategori dan lokasi kecamatan⁸. Meskipun demikian, tidak seluruh objek tersebut telah memperoleh status penetapan formal sebagai cagar budaya melalui mekanisme sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara inventarisasi administratif dan penguatan status hukum objek.

Kesenjangan tersebut berimplikasi pada lemahnya kepastian hukum terhadap objek-objek yang secara faktual memiliki nilai penting, tetapi belum memperoleh perlindungan normatif yang tegas. Dalam praktiknya, objek yang belum ditetapkan secara formal rentan mengalami perubahan fisik, renovasi tanpa kajian konservasi, atau bahkan alih fungsi lahan di sekitarnya yang mengurangi integritas historisnya. Tanpa pengaturan daerah yang memuat mekanisme percepatan penetapan, pengaturan zonasi, serta kewajiban pelaporan dan pengawasan, pemerintah daerah berpotensi mengalami kesulitan dalam melakukan intervensi kebijakan yang efektif.

Lebih lanjut, karakter objek cagar budaya di Kabupaten Cirebon yang didominasi oleh situs makam, petilasan, dan bangunan keagamaan menimbulkan dimensi sosial yang khas. Banyak di antaranya masih aktif digunakan untuk kegiatan ritual, ziarah, maupun tradisi lokal. Dengan demikian, pelestarian tidak dapat dilakukan semata melalui pendekatan teknokratis konservasi fisik, tetapi memerlukan pendekatan partisipatif yang sensitif terhadap nilai religius dan kearifan lokal. Penelitian mengenai pelestarian berbasis komunitas menunjukkan bahwa keberhasilan konservasi sangat dipengaruhi oleh keterlibatan masyarakat dalam proses pengelolaan dan pengambilan keputusan⁹. Tanpa kerangka hukum yang mengatur secara jelas peran serta masyarakat, potensi kolaborasi tersebut sulit terinstitusionalisasi secara berkelanjutan.

Di sisi lain, perkembangan pembangunan daerah dan dinamika ekonomi lokal juga membawa konsekuensi terhadap tata ruang di sekitar objek-objek cagar budaya. Tanpa pengaturan zona inti dan

⁷ Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Cirebon, "Pendataan Objek Diduga Cagar Budaya (ODCB) Kabupaten Cirebon Tahun 2023," 2023.

⁸ Pemerintah Kabupaten Cirebon, "Daftar Cagar Budaya Yang Ditetapkan Di Kabupaten Cirebon," 2023, <https://opendata.cirebonkab.go.id>.

⁹ Niampe, "Pelestarian Objek Cagar Budaya Desa Sebagai Upaya Pemberdayaan Komunitas Lokal."

zona penyangga sebagaimana dipraktikkan dalam pengelolaan kawasan cagar budaya di daerah lain¹⁰, keberadaan situs bersejarah di Kabupaten Cirebon dapat terfragmentasi oleh fungsi-fungsi ruang baru yang tidak selaras dengan prinsip pelestarian. Dalam jangka panjang, kondisi ini bukan hanya mengurangi nilai historis, tetapi juga melemahkan potensi pengembangan ekonomi berbasis heritage yang seharusnya dapat menjadi salah satu sumber daya strategis daerah.

Dengan mempertimbangkan besarnya jumlah objek yang telah teridentifikasi, karakter sebaran yang luas, serta potensi kerentanan akibat tekanan pembangunan dan perubahan sosial, dapat disimpulkan bahwa Kabupaten Cirebon memerlukan instrumen hukum daerah yang secara khusus mengatur pelestarian cagar budaya secara komprehensif. Peraturan Daerah yang dibangun di atas landasan akademik yang kuat diharapkan mampu menjembatani kesenjangan antara norma nasional dan realitas lokal, sekaligus memberikan kepastian hukum, arah kebijakan, dan mekanisme kelembagaan yang terstruktur dalam menjaga keberlanjutan warisan budaya daerah.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang sebelumnya, dapat dipahami bahwa Kabupaten Cirebon memiliki potensi cagar budaya yang signifikan secara kuantitatif dan kualitatif. Namun demikian, potensi tersebut belum sepenuhnya berada dalam kerangka perlindungan hukum daerah yang komprehensif. Kesenjangan antara norma nasional dan implementasi lokal memunculkan sejumlah persoalan mendasar yang perlu diidentifikasi secara sistematis sebagai dasar penyusunan Peraturan Daerah.

Permasalahan pertama berkaitan dengan kesenjangan antara inventarisasi dan penetapan **hukum**. Data pendataan menunjukkan bahwa terdapat sedikitnya 579 objek diduga cagar budaya (ODCB) yang telah teridentifikasi di Kabupaten Cirebon¹¹. Namun, tidak seluruh objek tersebut telah melalui proses penetapan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya¹² dan ketentuan pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022¹³. Ketidakseimbangan antara jumlah objek yang terdata dan objek yang telah ditetapkan secara resmi

¹⁰ Kesuma, "Land Use Dan Zonasi Kawasan Cagar Budaya Kotabaru Yogyakarta."

¹¹ Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Cirebon, "Pendataan Objek Diduga Cagar Budaya (ODCB) Kabupaten Cirebon Tahun 2023."

¹² "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya."

¹³ "Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Register Nasional Dan Pelestarian Cagar Budaya," 2022, [https://peraturan.bpk.go.id/Download/189346/PP Nomor 1 Tahun 2022.pdf](https://peraturan.bpk.go.id/Download/189346/PP%20Nomor%201%20Tahun%202022.pdf).

berimplikasi pada lemahnya kepastian hukum terhadap objek-objek yang secara faktual memiliki nilai penting. Dalam kondisi demikian, pemerintah daerah berpotensi menghadapi keterbatasan kewenangan ketika harus mencegah perubahan fungsi, pembongkaran, atau pemanfaatan yang tidak sesuai prinsip pelestarian.

Permasalahan kedua berkaitan dengan belum adanya pengaturan daerah yang secara eksplisit mengatur mekanisme zonasi cagar budaya. Zonasi, yang mencakup penetapan zona inti dan zona penyangga, merupakan instrumen penting dalam menjaga integritas kawasan cagar budaya dari tekanan pembangunan dan perubahan tata guna lahan¹⁴. Tanpa pengaturan zonasi di tingkat daerah, keberadaan situs atau bangunan cagar budaya yang tersebar di berbagai kecamatan di Kabupaten Cirebon rentan terfragmentasi oleh kegiatan pembangunan yang tidak selaras dengan prinsip konservasi. Hal ini menunjukkan adanya kebutuhan untuk mengintegrasikan kebijakan pelestarian cagar budaya dengan kebijakan penataan ruang daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang¹⁵.

Permasalahan ketiga menyangkut kelembagaan dan koordinasi pelestarian. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 mengamanatkan pembentukan Tim Ahli Cagar Budaya sebagai pihak yang melakukan kajian dan rekomendasi penetapan¹⁶. Namun, tanpa pengaturan yang jelas dalam Peraturan Daerah mengenai struktur, kewenangan, dan mekanisme kerja tim tersebut di tingkat kabupaten, proses penetapan dan pengawasan berpotensi berjalan tidak optimal. Penelitian mengenai pelestarian berbasis komunitas menunjukkan bahwa efektivitas pelestarian sangat dipengaruhi oleh kejelasan peran institusi dan partisipasi masyarakat¹⁷. Dengan demikian, ketiadaan kerangka kelembagaan yang terstruktur dapat menghambat konsolidasi kebijakan pelestarian secara berkelanjutan.

Permasalahan keempat berkaitan dengan belum terintegrasinya pelestarian cagar budaya dengan strategi pembangunan dan ekonomi lokal. Cagar budaya tidak hanya memiliki nilai historis, tetapi juga potensi ekonomi melalui pengembangan pariwisata berbasis heritage, ekonomi kreatif, serta pendidikan budaya. Tanpa regulasi daerah yang memberikan arah pemanfaatan yang berkelanjutan,

¹⁴ “Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, Dan Teknologi Nomor 17 Tahun 2024 Tentang Sistem Zonasi Cagar Budaya,” 2024, <https://peraturan.bpk.go.id/Download/344911/permendikbudristek-no-17-tahun-2024.pdf>.

¹⁵ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang,” 2007, [https://peraturan.bpk.go.id/Download/29499/UU Nomor 26 Tahun 2007.pdf](https://peraturan.bpk.go.id/Download/29499/UU%20Nomor%2026%20Tahun%202007.pdf).

¹⁶ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.”

¹⁷ Niampe, “Pelestarian Objek Cagar Budaya Desa Sebagai Upaya Pemberdayaan Komunitas Lokal.”

potensi tersebut tidak dimanfaatkan secara optimal atau justru dimanfaatkan secara eksploitatif tanpa memperhatikan prinsip pelestarian. Studi mengenai digitalisasi dan pengelolaan cagar budaya di Indonesia menunjukkan bahwa integrasi antara pelestarian dan inovasi teknologi dapat memperkuat keberlanjutan pengelolaan¹⁸. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang menyeimbangkan aspek perlindungan dan pemanfaatan secara proporsional.

Permasalahan kelima adalah belum tersedianya skema insentif, disinsentif, dan sanksi administratif yang spesifik di tingkat daerah. Walaupun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 telah memuat ketentuan sanksi, pengaturan lebih rinci di tingkat daerah diperlukan untuk memastikan adanya mekanisme pengawasan yang efektif dan proporsional terhadap pelanggaran yang terjadi dalam wilayah kewenangan kabupaten. Tanpa instrumen tersebut, kebijakan pelestarian cagar budaya akan bersifat normatif semata dan sulit ditegakkan secara operasional.

Berdasarkan identifikasi tersebut, dapat dirumuskan pokok permasalahan yang menjadi dasar penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya di Kabupaten Cirebon sebagai berikut:

1. Bagaimana membangun mekanisme penetapan dan perlindungan cagar budaya daerah yang memberikan kepastian hukum terhadap objek-objek yang telah terinventarisasi?
2. Bagaimana merumuskan pengaturan zonasi dan integrasi dengan tata ruang daerah guna mencegah degradasi kawasan cagar budaya?
3. Bagaimana membentuk kelembagaan dan pola koordinasi yang efektif antara pemerintah daerah, Tim Ahli Cagar Budaya, dan masyarakat?
4. Bagaimana mengatur pemanfaatan cagar budaya secara berkelanjutan tanpa mengurangi nilai historis dan kulturalnya?
5. Bagaimana merumuskan mekanisme insentif, pengawasan, dan sanksi administratif yang proporsional dan dapat diterapkan di tingkat kabupaten?

¹⁸ Revianur, "Digitalisasi Cagar Budaya Di Indonesia: Sudut Pandang Baru Pelestarian Cagar Budaya Masa Hindu-Buddha Di Kabupaten Semarang."

Rumusan permasalahan tersebut menjadi landasan analitis untuk merancang materi muatan Peraturan Daerah yang tidak hanya memenuhi tuntutan normatif, tetapi juga menjawab kebutuhan empiris Kabupaten Cirebon dalam menjaga keberlanjutan warisan budayanya.

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon memiliki tujuan utama untuk menyediakan landasan ilmiah, yuridis, dan sosiologis dalam proses pembentukan Peraturan Daerah. Naskah Akademik ini tidak dimaksudkan sekadar sebagai formalitas prosedural sebagaimana dipersyaratkan dalam mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan, melainkan sebagai instrumen analitis yang memastikan bahwa setiap norma yang dirumuskan dalam Rancangan Peraturan Daerah memiliki rasionalitas, legitimasi, dan relevansi empiris. Secara khusus, penyusunan Naskah Akademik ini bertujuan untuk:

Pertama, mengidentifikasi dan menganalisis kebutuhan hukum daerah dalam pelestarian cagar budaya berdasarkan kondisi faktual Kabupaten Cirebon. Analisis ini mencakup pemetaan jumlah dan sebaran objek diduga cagar budaya, evaluasi terhadap status penetapan, serta identifikasi potensi kerentanan akibat tekanan pembangunan dan perubahan tata guna lahan. Dengan demikian, rumusan norma dalam Peraturan Daerah akan berangkat dari realitas empiris, bukan sekadar reproduksi norma nasional.

Kedua, melakukan kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang relevan guna memastikan harmonisasi vertikal dan horizontal. Harmonisasi vertikal diperlukan agar materi muatan Peraturan Daerah selaras dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022, serta peraturan pelaksana lainnya. Sementara itu, harmonisasi horizontal diperlukan agar pengaturan pelestarian cagar budaya terintegrasi dengan kebijakan penataan ruang, perizinan bangunan, serta perencanaan pembangunan daerah¹⁹. Dengan pendekatan ini, Peraturan Daerah diharapkan tidak menimbulkan tumpang tindih norma maupun disharmoni regulasi.

¹⁹ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang”; “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.”

Ketiga, merumuskan arah kebijakan pelestarian cagar budaya yang kontekstual dan berkelanjutan. Pelestarian dalam konteks daerah tidak dapat dipisahkan dari dinamika sosial masyarakat, nilai religius, serta potensi ekonomi lokal. Oleh karena itu, Naskah Akademik ini bertujuan untuk merumuskan model pelestarian yang tidak hanya protektif, tetapi juga adaptif dan partisipatif, dengan mempertimbangkan peran masyarakat, skema insentif, serta pengembangan ekonomi berbasis heritage.

Keempat, menyusun kerangka materi muatan Peraturan Daerah yang mencakup pengaturan mengenai mekanisme penetapan, kelembagaan Tim Ahli Cagar Budaya Daerah, zonasi dan perlindungan kawasan, pemanfaatan berkelanjutan, pengawasan, serta sanksi administratif. Kerangka ini dirumuskan berdasarkan prinsip kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan sebagai asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan²⁰.

Adapun kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini dapat dilihat dalam dua dimensi utama. Pada dimensi normatif, Naskah Akademik menjadi dasar pertanggungjawaban ilmiah atas pembentukan Peraturan Daerah, sehingga setiap norma yang dirumuskan memiliki legitimasi akademik dan argumentasi yang dapat diuji secara rasional. Pada dimensi praktis, Naskah Akademik menjadi pedoman konseptual bagi pemerintah daerah dan DPRD dalam membahas, menyempurnakan, dan menetapkan Rancangan Peraturan Daerah, sekaligus menjadi referensi dalam pelaksanaan kebijakan pelestarian di kemudian hari.

Dengan demikian, Naskah Akademik ini diharapkan mampu menjembatani kebutuhan empiris Kabupaten Cirebon dengan kerangka hukum nasional, sekaligus memberikan arah kebijakan yang jelas dalam menjaga keberlanjutan warisan budaya daerah sebagai bagian integral dari pembangunan yang berkelanjutan dan berorientasi pada pelestarian identitas lokal.

²⁰ Lihat prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis tentang Pelestarian Cagar Budaya

Pelestarian cagar budaya dalam kerangka teori hukum kebudayaan merupakan manifestasi dari pengakuan negara terhadap nilai penting (cultural significance) suatu objek sebagai bagian dari kepentingan publik. Nilai penting tersebut tidak hanya merujuk pada usia atau bentuk fisik, melainkan pada makna historis, simbolik, sosial, dan spiritual yang melekat pada objek tersebut²¹. Dalam doktrin pelestarian modern, konsep significance menjadi titik tolak dalam menentukan apakah suatu objek layak dilindungi, bagaimana cara melindunginya, dan sejauh mana pemanfaatannya dapat dilakukan tanpa mereduksi nilai dasarnya.

Dalam perkembangan teori pelestarian, terdapat pergeseran paradigma dari pendekatan preservation menuju conservation, dan kemudian menuju adaptive conservation serta heritage governance. Pendekatan preservation menekankan perlindungan fisik yang ketat, sering kali membatasi intervensi sekecil apa pun terhadap objek. Pendekatan ini lahir dari kekhawatiran terhadap kerusakan akibat modernisasi, namun dalam praktiknya kerap menghasilkan ruang budaya yang terisolasi dari dinamika sosial.

Pendekatan conservation kemudian memperluas cakupan pelestarian dengan mengakui bahwa objek cagar budaya tetap berada dalam sistem kehidupan masyarakat. Konservasi tidak hanya berarti mempertahankan bentuk fisik, tetapi juga menjaga fungsi sosial dan konteks lingkungannya. Studi mengenai konservasi bangunan cagar budaya pada kawasan Observatorium Bosscha menunjukkan bahwa pelestarian yang efektif tidak dapat dilepaskan dari pengaturan lingkungan sekitarnya, termasuk pengendalian tata guna lahan dan aktivitas pembangunan²². Dengan demikian, teori konservasi menempatkan pelestarian sebagai sistem yang bersifat spasial dan ekologis, bukan sekadar teknis arsitektural.

Lebih lanjut, pendekatan heritage governance menekankan bahwa pelestarian tidak dapat bersifat top-down semata. Keterlibatan masyarakat lokal menjadi faktor determinan keberhasilan konservasi jangka panjang. Penelitian mengenai pelestarian objek cagar budaya desa menunjukkan

²¹ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.”

²² Widyana W K Rangkuti and Harastoeti D Hartono, “Upaya Pelestarian Bangunan Cagar Budaya Pada Kawasan Observatorium Bosscha, Lembang, Jawa Barat,” *RISA* 4, no. 1 (2020), <https://doi.org/10.26593/risa.v4i1.3683.1-14>.

bahwa partisipasi komunitas tidak hanya meningkatkan efektivitas pengawasan, tetapi juga memperkuat legitimasi sosial kebijakan pelestarian²³. Dalam konteks ini, negara berperan sebagai fasilitator dan regulator, bukan satu-satunya aktor pengelola.

Dari sudut pandang hukum administrasi, pelestarian cagar budaya merupakan bentuk pembatasan hak yang sah sepanjang dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan untuk melindungi kepentingan umum. Prinsip fungsi sosial hak atas tanah dan bangunan memberikan dasar legitimasi bagi negara untuk menetapkan pembatasan pemanfaatan di kawasan tertentu²⁴. Namun, pembatasan tersebut harus dirumuskan secara jelas melalui instrumen hukum daerah agar tidak menimbulkan ketidakpastian bagi pemilik atau pengelola objek.

Teori zonasi menjadi elemen penting dalam pengelolaan kawasan cagar budaya. Zonasi berfungsi sebagai mekanisme preventif untuk menjaga integritas visual, historis, dan struktural suatu situs. Penelitian mengenai zonasi kawasan Kotabaru Yogyakarta menegaskan bahwa ketidakjelasan batas zona inti dan zona penyangga berpotensi menyebabkan degradasi nilai kawasan akibat pembangunan yang tidak terkontrol²⁵. Oleh karena itu, dalam teori tata kelola heritage, zonasi bukan hanya instrumen spasial, tetapi instrumen hukum yang menentukan batas kewenangan dan tanggung jawab.

Selain dimensi fisik dan spasial, perkembangan teori pelestarian juga memasukkan dimensi teknologi dan digitalisasi sebagai bagian dari strategi konservasi preventif. Digitalisasi cagar budaya, termasuk dokumentasi berbasis data dan pemetaan sistematis, memungkinkan pemerintah daerah memiliki sistem pengawasan yang lebih transparan dan akurat²⁶. Penelitian mengenai strategi digitalisasi warisan budaya di Indonesia menunjukkan bahwa transformasi digital tidak hanya meningkatkan akses publik, tetapi juga memperkuat sistem inventarisasi dan mitigasi risiko kerusakan²⁷.

Kajian konseptual lain yang relevan adalah integrasi pelestarian dengan pembangunan berkelanjutan. Konservasi yang terlepas dari perencanaan pembangunan daerah cenderung bersifat

²³ Niampe, "Pelestarian Objek Cagar Budaya Desa Sebagai Upaya Pemberdayaan Komunitas Lokal."

²⁴ "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang."

²⁵ Kesuma, "Land Use Dan Zonasi Kawasan Cagar Budaya Kotabaru Yogyakarta."

²⁶ Revianur, "Digitalisasi Cagar Budaya Di Indonesia: Sudut Pandang Baru Pelestarian Cagar Budaya Masa Hindu-Buddha Di Kabupaten Semarang."

²⁷ Dwi E Agustinova, "Strategi Pelestarian Benda Cagar Budaya Melalui Digitalisasi," *Istoria* 18, no. 2 (2022), <https://doi.org/10.21831/istoria.v18i2.52991>.

defensif dan reaktif. Sebaliknya, pelestarian yang diintegrasikan dengan kebijakan tata ruang dan ekonomi lokal dapat menjadi instrumen penguatan identitas daerah sekaligus sumber daya ekonomi berbasis heritage. Analisis potensi cagar budaya di Kota Magelang menunjukkan bahwa pengembangan berbasis warisan budaya dapat meningkatkan nilai ekonomi lokal tanpa mengorbankan nilai historisnya apabila diatur secara tepat²⁸.

Berdasarkan kerangka teoritik tersebut, pelestarian cagar budaya di tingkat daerah idealnya dibangun atas tiga fondasi utama: (1) kepastian hukum melalui mekanisme penetapan dan perlindungan yang jelas; (2) pengendalian spasial melalui sistem zonasi yang terintegrasi dengan tata ruang; dan (3) tata kelola partisipatif yang melibatkan masyarakat serta memanfaatkan inovasi teknologi. Ketiga fondasi ini menjadi landasan konseptual dalam merumuskan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya di Kabupaten Cirebon.

B. Teori Kewenangan dan Otonomi Daerah dalam Pelestarian Cagar Budaya

Pelestarian cagar budaya di tingkat daerah tidak dapat dilepaskan dari teori kewenangan dalam hukum administrasi negara. Kewenangan (*bevoegdheid*) merupakan dasar legitimasi tindakan pemerintah. Tanpa kewenangan yang jelas, setiap intervensi negara terhadap hak warga negara berpotensi dipandang sebagai tindakan sewenang-wenang. Dalam konteks pelestarian cagar budaya, pemerintah daerah hanya dapat melakukan pembatasan, penetapan, pengawasan, maupun pemberian sanksi apabila terdapat atribusi kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan²⁹.

Secara teoritik, kewenangan dalam hukum administrasi dapat bersumber dari atribusi, delegasi, dan mandat. Dalam konteks otonomi daerah, kewenangan pemerintah kabupaten untuk mengatur urusan kebudayaan bersumber dari atribusi yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah³⁰. Urusan kebudayaan termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian, pembentukan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya bukanlah sekadar kebijakan pilihan (*policy option*), melainkan bentuk pelaksanaan kewenangan yang telah diberikan secara konstitusional kepada daerah.

²⁸ A B Sakti, "Analisis Potensi Cagar Budaya Kota Magelang," *Jendela Inovasi Daerah* 3, no. 2 (2020), <https://doi.org/10.56354/jendelainovasi.v3i2.87>.

²⁹ Prinsip legalitas dalam hukum administrasi negara.

³⁰ "Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah."

Namun, kewenangan atribusi tersebut tidak berdiri sendiri. Ia harus dibaca secara sistemik bersama Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya yang menegaskan peran pemerintah daerah dalam penetapan, perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya³¹. Relasi antara kedua undang-undang tersebut membentuk dasar normatif bahwa daerah memiliki tanggung jawab aktif, bukan pasif, dalam menjaga warisan budaya di wilayahnya. Dalam perspektif teori desentralisasi, ini merupakan bentuk devolusi kewenangan substantif, di mana daerah tidak hanya menjalankan kebijakan pusat, tetapi memiliki ruang untuk merumuskan kebijakan sesuai karakteristik lokal.

Teori otonomi daerah menekankan bahwa desentralisasi bertujuan meningkatkan efektivitas pelayanan publik, memperkuat partisipasi masyarakat, serta memungkinkan kebijakan yang lebih responsif terhadap kebutuhan lokal. Dalam konteks pelestarian cagar budaya, pendekatan sentralistik sering kali tidak mampu menjangkau kompleksitas sosial dan geografis di tingkat kabupaten. Studi mengenai manajemen strategi pelestarian di tingkat daerah menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan sangat dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan lokal dan dukungan regulasi daerah yang jelas³². Tanpa peraturan daerah yang spesifik, kewenangan yang diberikan oleh undang-undang pusat berpotensi tidak terimplementasi secara optimal.

Dari sudut pandang teori kepentingan umum (public interest theory), pelestarian cagar budaya merupakan bentuk intervensi negara untuk melindungi nilai kolektif yang melampaui kepentingan individual. Negara dapat membatasi hak pemilik bangunan atau tanah sepanjang pembatasan tersebut dilakukan berdasarkan hukum dan bertujuan melindungi kepentingan masyarakat yang lebih luas³³. Prinsip ini relevan dalam pengaturan zonasi, pembatasan renovasi, maupun kewajiban pelaporan terhadap perubahan fisik objek cagar budaya. Namun demikian, pembatasan tersebut harus diimbangi dengan mekanisme kompensasi atau insentif agar tidak menimbulkan ketidakadilan distributif.

Dalam praktik internasional dan nasional, penguatan kewenangan daerah dalam pelestarian heritage sering kali diiringi dengan penerapan prinsip good governance. Prinsip ini mencakup transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan kepastian hukum. Penelitian mengenai pelestarian berbasis komunitas di Indonesia menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat bukan hanya faktor sosial, tetapi

³¹ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.”

³² Amin Mughni, Moh. Taufik Hidayat, and Endang Sutrisno, “Manajemen Strategi Pelestarian Cagar Budaya Dalam Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik,” *Comserva* 4, no. 12 (2025), <https://doi.org/10.59141/comserva.v4i12.3088>.

³³ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.”

juga faktor legitimasi kebijakan³⁴. Oleh karena itu, Peraturan Daerah tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pembatasan, tetapi juga sebagai instrumen pemberdayaan yang membuka ruang kolaborasi antara pemerintah, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya.

Selain itu, teori politik hukum daerah (local legal policy) juga relevan dalam pembahasan ini. Politik hukum daerah merupakan arah kebijakan hukum yang dipilih oleh pemerintah daerah dalam merespons kebutuhan masyarakatnya. Dalam konteks Kabupaten Cirebon, pilihan untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya mencerminkan komitmen politik hukum untuk menempatkan warisan budaya sebagai bagian dari agenda pembangunan daerah. Kebijakan ini tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga strategis dalam memperkuat identitas lokal dan daya saing daerah berbasis budaya.

Dengan demikian, secara teoritis dapat disimpulkan bahwa pemerintah Kabupaten Cirebon memiliki legitimasi atribusi, dasar kepentingan umum, serta landasan politik hukum untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya. Kewenangan tersebut harus diterjemahkan ke dalam norma yang jelas, proporsional, dan akuntabel, sehingga pelestarian tidak hanya menjadi wacana kebudayaan, tetapi terwujud dalam sistem tata kelola yang efektif dan berkelanjutan.

C. Praktik Empiris Pelestarian Cagar Budaya di Beberapa Daerah (Studi Perbandingan)

Kajian komparatif terhadap praktik pelestarian cagar budaya di berbagai daerah menjadi penting untuk memastikan bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang akan disusun tidak berada dalam ruang normatif yang terisolasi. Studi perbandingan memungkinkan identifikasi pola pengaturan yang efektif, kelemahan implementasi, serta inovasi kebijakan yang dapat direplikasi atau diadaptasi sesuai dengan karakteristik Kabupaten Cirebon.

Salah satu contoh yang relevan adalah pengaturan pelestarian cagar budaya di Provinsi Banten, yang telah menyusun Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah secara komprehensif dengan menekankan integrasi antara penetapan, pengelolaan kawasan, serta pembentukan kelembagaan yang jelas³⁵. Dalam model tersebut, penguatan Tim Ahli Cagar Budaya serta mekanisme koordinasi lintas perangkat daerah menjadi elemen sentral. Praktik ini menunjukkan bahwa

³⁴ Niampe, "Pelestarian Objek Cagar Budaya Desa Sebagai Upaya Pemberdayaan Komunitas Lokal."

³⁵ Pemerintah Provinsi Banten, "Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Dan Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Banten." (Serang, 2021), <https://jdih-dprd.bantenprov.go.id/frontpage/naskah-akademik/naskah-akademik-rancangan-perda-tentang-pengelolaan-dan-pelestarian-cagar-budaya>.

keberhasilan pelestarian sangat dipengaruhi oleh desain kelembagaan yang terstruktur dan dukungan regulasi yang memberikan kejelasan peran.

Kota Surabaya juga memberikan contoh menarik dalam pengelolaan bangunan dan kawasan cagar budaya melalui regulasi daerah yang mengatur secara rinci mekanisme pemeliharaan, perizinan renovasi, hingga pemberian insentif bagi pemilik bangunan bersejarah³⁶. Model Surabaya memperlihatkan bahwa pelestarian tidak selalu harus diposisikan sebagai hambatan pembangunan, melainkan dapat diintegrasikan dengan kebijakan revitalisasi kawasan dan pengembangan ekonomi kota. Pengalaman tersebut menunjukkan pentingnya memasukkan norma mengenai pemanfaatan adaptif (*adaptive reuse*) dalam Peraturan Daerah, sehingga bangunan cagar budaya tetap memiliki fungsi yang produktif tanpa kehilangan nilai historisnya.

Di Kabupaten Kudus, pendekatan pelestarian lebih menekankan pada keterlibatan komunitas dan perlindungan situs religius yang memiliki sensitivitas sosial tinggi³⁷. Pengaturan di daerah tersebut memperlihatkan bahwa situs yang masih aktif digunakan oleh masyarakat memerlukan pendekatan regulatif yang fleksibel namun tetap menjaga standar konservasi. Hal ini relevan dengan kondisi Kabupaten Cirebon yang memiliki banyak situs makam dan bangunan keagamaan yang masih digunakan untuk kegiatan ritual dan ziarah.

Praktik lain yang patut dicermati adalah integrasi antara kebijakan pelestarian dan tata ruang. Beberapa daerah telah secara eksplisit memasukkan kawasan cagar budaya ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sebagai zona lindung budaya. Studi mengenai zonasi kawasan heritage di Yogyakarta menunjukkan bahwa pengaturan zona inti dan zona penyangga yang jelas mampu meminimalisasi konflik pemanfaatan ruang dan menjaga integritas kawasan secara berkelanjutan³⁸. Integrasi ini menjadi pembelajaran penting bagi Kabupaten Cirebon, mengingat sebaran objek cagar budaya yang luas dan tidak terkonsentrasi pada satu kawasan tertentu.

Selain aspek regulatif, praktik empiris juga menunjukkan pentingnya digitalisasi dan sistem inventaris berbasis teknologi. Beberapa daerah mulai mengembangkan basis data digital untuk mendokumentasikan objek cagar budaya secara sistematis, sehingga memudahkan pengawasan dan

³⁶ PERDA Kota Surabaya, “Peraturan Daerah Kota Nomor 1 Tahun 2024 Tentang Pelestarian Dan Pengelolaan Cagar Budaya,” 2024, <https://peraturan.bpk.go.id/Details/295796/perda-kota-surabaya-no-1-tahun-2024>.

³⁷ Disbudpar Kab. Kudus, “Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Tentang Pengelolaan Dan Pelestarian Cagar Budaya,” 2019, https://jdih.kuduskab.go.id/file/NASKAH_AKADEMIS_RANPERDA_PENGLOLAAN_CB_KUDUS.pdf.

³⁸ Kesuma, “Land Use Dan Zonasi Kawasan Cagar Budaya Kotabaru Yogyakarta.”

transparansi informasi publik. Penelitian mengenai digitalisasi warisan budaya di Indonesia menunjukkan bahwa sistem dokumentasi berbasis teknologi tidak hanya memperkuat konservasi preventif, tetapi juga meningkatkan kesadaran publik terhadap pentingnya pelestarian³⁹. Dalam konteks Kabupaten Cirebon yang memiliki ratusan objek teridentifikasi, pendekatan ini menjadi sangat relevan untuk memperkuat tata kelola pelestarian.

Dari kajian komparatif tersebut, dapat ditarik beberapa pelajaran normatif. Pertama, keberhasilan pelestarian cagar budaya sangat bergantung pada kejelasan desain kelembagaan dan mekanisme koordinasi antarinstansi. Kedua, integrasi pelestarian dengan tata ruang dan kebijakan pembangunan daerah merupakan syarat mutlak untuk mencegah konflik kepentingan. Ketiga, partisipasi masyarakat dan pendekatan adaptif terhadap situs religius atau tradisi lokal harus menjadi bagian integral dalam perumusan norma. Keempat, inovasi teknologi dan digitalisasi inventaris merupakan instrumen strategis untuk meningkatkan efektivitas pengawasan dan transparansi.

Dengan mempertimbangkan praktik-praktik empiris tersebut, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon harus dirancang tidak hanya sebagai instrumen perlindungan normatif, tetapi sebagai sistem tata kelola yang integratif, partisipatif, dan berorientasi pada keberlanjutan. Pendekatan komparatif ini memberikan legitimasi akademik bahwa pembentukan Peraturan Daerah bukanlah tindakan eksperimental, melainkan bagian dari tren kebijakan daerah yang telah terbukti efektif dalam berbagai konteks.

³⁹ Agustinova, "Strategi Pelestarian Benda Cagar Budaya Melalui Digitalisasi."

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Analisis Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya merupakan landasan normatif utama dalam sistem pelestarian warisan budaya di Indonesia⁴⁰. Undang-undang ini menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 dan menghadirkan pendekatan yang lebih komprehensif, tidak hanya berfokus pada perlindungan fisik, tetapi juga pada pengembangan dan pemanfaatan cagar budaya secara berkelanjutan. Secara konseptual, UU ini menggeser paradigma pelestarian dari pendekatan konservatif menuju pendekatan integratif yang mengakui dimensi sosial dan ekonomi warisan budaya.

Salah satu aspek penting dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 adalah pengaturan mengenai klasifikasi cagar budaya yang meliputi benda, bangunan, struktur, situs, dan kawasan⁴¹. Klasifikasi ini memberikan kerangka sistematis dalam menentukan objek yang dapat ditetapkan sebagai cagar budaya. Dalam konteks Kabupaten Cirebon, yang memiliki ratusan objek diduga cagar budaya dengan tipologi beragam, klasifikasi ini menjadi dasar yuridis untuk melakukan penetapan dan perlindungan yang terstruktur.

Undang-undang ini juga mengatur mekanisme penetapan cagar budaya melalui rekomendasi Tim Ahli Cagar Budaya (TACB). Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa penetapan tidak semata-mata merupakan keputusan administratif, melainkan harus didasarkan pada kajian akademik dan pertimbangan profesional. Namun demikian, UU 11/2010 tidak merinci secara detail mekanisme pembentukan, struktur organisasi, maupun prosedur operasional TACB di tingkat kabupaten. Kekosongan pengaturan teknis tersebut membuka ruang bagi pemerintah daerah untuk merumuskannya lebih lanjut dalam Peraturan Daerah sebagai bentuk pelaksanaan kewenangan atribusi.

Selain aspek penetapan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 menegaskan bahwa pelestarian mencakup tiga dimensi utama, yaitu perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan.

⁴⁰ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.”

⁴¹ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.”

Perlindungan meliputi tindakan penyelamatan, pengamanan, zonasi, dan pemeliharaan. Pengembangan berkaitan dengan penelitian dan revitalisasi. Sementara pemanfaatan dimungkinkan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip pelestarian. Ketiga dimensi tersebut memberikan kerangka konseptual bagi daerah untuk menyusun norma yang tidak hanya bersifat protektif, tetapi juga adaptif terhadap kebutuhan pembangunan.

Dalam hal zonasi, undang-undang ini mengakui pentingnya pengaturan ruang di sekitar cagar budaya sebagai bagian dari sistem perlindungan. Namun pengaturan detail mengenai batas zona inti dan zona penyangga diserahkan pada regulasi lebih lanjut. Hal ini menunjukkan bahwa integrasi antara kebijakan pelestarian dan tata ruang daerah merupakan kebutuhan normatif yang harus diterjemahkan dalam kebijakan daerah. Tanpa pengaturan lanjutan di tingkat kabupaten, norma zonasi dalam undang-undang berpotensi tidak operasional.

Aspek lain yang penting dianalisis adalah pengaturan mengenai hak dan kewajiban pemilik atau pengelola cagar budaya. Undang-undang memberikan kewajiban untuk menjaga dan melaporkan perubahan terhadap objek yang telah ditetapkan, namun juga membuka kemungkinan pemberian kompensasi atau insentif⁴². Dalam praktiknya, ketentuan mengenai insentif sering kali tidak terimplementasi secara optimal karena tidak didukung oleh regulasi daerah yang memadai. Oleh karena itu, Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon perlu merumuskan mekanisme insentif dan disinsentif secara jelas untuk memastikan keseimbangan antara perlindungan kepentingan umum dan hak individual.

Dari sisi penegakan hukum, UU 11/2010 memuat ketentuan sanksi administratif dan pidana terhadap pelanggaran. Akan tetapi, efektivitas penegakan di tingkat daerah sangat bergantung pada adanya perangkat pengawasan dan prosedur administratif yang jelas. Tanpa pengaturan daerah yang mendetail mengenai mekanisme pengawasan, pelaporan, dan koordinasi antarinstansi, norma sanksi tersebut cenderung sulit diterapkan secara efektif.

Berdasarkan analisis tersebut, dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 telah memberikan kerangka normatif yang komprehensif, namun masih menyisakan ruang pengaturan yang signifikan bagi pemerintah daerah. Ruang tersebut meliputi: pengaturan teknis pembentukan dan kewenangan Tim Ahli Cagar Budaya Daerah, mekanisme percepatan penetapan objek diduga cagar budaya, pengaturan zonasi yang terintegrasi dengan tata ruang, skema insentif dan

⁴² “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.”

disinsentif, serta sistem pengawasan dan partisipasi masyarakat. Ruang pengaturan inilah yang menjadi dasar normatif bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya di Kabupaten Cirebon.

B. Analisis Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Register Nasional dan Pelestarian Cagar Budaya

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Register Nasional dan Pelestarian Cagar Budaya merupakan regulasi turunan yang memperinci ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010⁴³. Jika Undang-Undang memberikan kerangka normatif umum, maka Peraturan Pemerintah ini menghadirkan pengaturan yang lebih teknis mengenai mekanisme pencatatan, penetapan, pengelolaan, dan pengawasan cagar budaya, termasuk pembentukan dan pengelolaan Register Nasional Cagar Budaya.

Salah satu aspek penting dalam PP 1 Tahun 2022 adalah penegasan mengenai kewajiban pencatatan objek cagar budaya dalam sistem register nasional. Register ini berfungsi sebagai basis data resmi yang memuat informasi mengenai status, lokasi, kategori, serta nilai penting suatu objek⁴⁴. Secara teoritis, keberadaan register nasional memperkuat kepastian hukum karena memberikan legitimasi administratif terhadap status suatu objek. Namun dalam praktiknya, efektivitas register nasional sangat bergantung pada ketertiban dan kelengkapan data yang disampaikan oleh pemerintah daerah.

Dalam konteks Kabupaten Cirebon, yang telah memiliki ratusan objek diduga cagar budaya berdasarkan pendataan daerah, PP 1 Tahun 2022 menimbulkan implikasi penting. Setiap objek yang telah ditetapkan wajib dicatatkan dalam register nasional melalui mekanisme yang diatur oleh pemerintah pusat. Artinya, pemerintah daerah tidak hanya bertanggung jawab pada tahap inventarisasi dan penetapan, tetapi juga pada proses administrasi lanjutan berupa registrasi nasional. Tanpa pengaturan internal daerah yang jelas mengenai prosedur dan koordinasi, potensi keterlambatan atau ketidaksesuaian data dapat terjadi.

PP 1 Tahun 2022 juga menegaskan kembali dimensi pelestarian yang meliputi perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan. Dalam pengaturan lebih lanjut, dijelaskan bahwa perlindungan mencakup penyelamatan, pengamanan, zonasi, pemeliharaan, dan pemugaran. Pengaturan ini memperlihatkan bahwa zonasi merupakan kewajiban normatif, bukan pilihan kebijakan. Namun,

⁴³ “Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Register Nasional Dan Pelestarian Cagar Budaya.”

⁴⁴ “Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Register Nasional Dan Pelestarian Cagar Budaya.”

perincian teknis mengenai penetapan batas zona, pengendalian aktivitas dalam zona, serta integrasi dengan rencana tata ruang daerah tidak sepenuhnya diatur secara rinci dalam PP tersebut. Dengan demikian, terdapat ruang normatif yang harus diisi oleh Peraturan Daerah agar norma zonasi dapat diterapkan secara operasional di tingkat kabupaten.

Aspek lain yang krusial adalah pengaturan mengenai pembinaan dan pengawasan. PP 1 Tahun 2022 mengatur bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki tanggung jawab pembinaan sesuai dengan kewenangannya⁴⁵. Namun demikian, pembagian kewenangan tersebut bersifat umum dan memerlukan pengaturan teknis lebih lanjut di tingkat daerah, terutama terkait mekanisme pelaporan, pengawasan berkala, dan koordinasi antarperangkat daerah. Dalam konteks Kabupaten Cirebon, yang memiliki sebaran objek cagar budaya yang luas dan tidak terpusat pada satu kawasan, pengawasan memerlukan sistem kelembagaan yang efektif dan berbasis data.

Selain itu, PP ini juga membuka ruang bagi pemanfaatan cagar budaya sepanjang tidak mengurangi nilai pentingnya. Ketentuan ini memiliki implikasi kebijakan yang signifikan, karena membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan skema pemanfaatan adaptif yang terintegrasi dengan sektor pariwisata, pendidikan, dan ekonomi kreatif. Namun, tanpa pengaturan daerah yang jelas mengenai batasan, prosedur perizinan, dan mekanisme evaluasi, pemanfaatan berpotensi bergeser menjadi eksploitasi.

Dari perspektif analisis normatif, PP 1 Tahun 2022 memperlihatkan bahwa negara telah membangun sistem pelestarian berbasis registrasi dan pengendalian administratif yang cukup kuat. Akan tetapi, keberhasilan implementasinya sangat bergantung pada kapasitas regulatif daerah. Kabupaten Cirebon memerlukan Peraturan Daerah yang mampu menerjemahkan ketentuan register nasional, zonasi, pengawasan, dan pemanfaatan ke dalam norma operasional yang jelas dan terukur. Tanpa regulasi daerah yang sistemik, ketentuan dalam PP ini berpotensi berhenti pada tataran administratif formal tanpa menghasilkan perlindungan substantif terhadap objek cagar budaya.

Dengan demikian, ruang pengaturan bagi Kabupaten Cirebon dalam merespons PP 1 Tahun 2022 meliputi: penguatan sistem inventaris dan pencatatan daerah yang terintegrasi dengan register nasional; pengaturan teknis zonasi dan integrasinya dengan tata ruang; pembentukan mekanisme pengawasan dan pelaporan; serta perumusan skema pemanfaatan berkelanjutan yang berbasis prinsip

⁴⁵ “Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Register Nasional Dan Pelestarian Cagar Budaya.”

pelestarian. Ruang inilah yang menjadi dasar argumentatif bagi penyusunan norma dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya.

C. Analisis Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 36 Tahun 2023 serta Nomor 17 Tahun 2024

Setelah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 dan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022, pengaturan teknis mengenai pelestarian cagar budaya diperinci lebih lanjut melalui Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. Dua regulasi yang relevan dalam konteks ini adalah Permendikbudristek Nomor 36 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Register Nasional Cagar Budaya⁴⁶ dan Permendikbudristek Nomor 17 Tahun 2024 tentang Sistem Zonasi Cagar Budaya⁴⁷. Kedua peraturan ini memiliki implikasi langsung terhadap desain kebijakan daerah, khususnya dalam aspek pencatatan administratif dan pengendalian spasial.

Permendikbudristek Nomor 36 Tahun 2023 menekankan pentingnya sistem register nasional sebagai instrumen legal-administratif untuk memastikan kepastian status cagar budaya. Regulasi ini mengatur tata cara pencatatan, pemutakhiran data, serta integrasi informasi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat¹. Secara normatif, ketentuan ini menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor utama dalam proses pengumpulan dan verifikasi data sebelum dilakukan pencatatan pada register nasional. Artinya, kualitas dan akurasi register nasional sangat bergantung pada sistem inventaris daerah.

Dalam konteks Kabupaten Cirebon, yang telah memiliki ratusan objek diduga cagar budaya berdasarkan pendataan daerah, Permendikbudristek Nomor 36 Tahun 2023 mengandung implikasi kebutuhan akan sistem administrasi yang tertib, terdokumentasi, dan terintegrasi. Tanpa regulasi daerah yang mengatur prosedur inventarisasi, penetapan, dan pelaporan secara sistematis, kewajiban pencatatan dalam register nasional berpotensi tidak berjalan optimal. Oleh karena itu, Peraturan Daerah perlu mengatur secara eksplisit mekanisme pengelolaan data cagar budaya di tingkat kabupaten, termasuk kewenangan perangkat daerah dan peran Tim Ahli Cagar Budaya dalam validasi informasi.

⁴⁶ “Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, Dan Teknologi Nomor 36 Tahun 2023 Tentang Penyelenggaraan Register Nasional Cagar Budaya,” 2023, <https://peraturan.bpk.go.id/Download/321081/permendikbudristek-no-36-tahun-2023.pdf>.

⁴⁷ “Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, Dan Teknologi Nomor 17 Tahun 2024 Tentang Sistem Zonasi Cagar Budaya.”

Sementara itu, Permendikbudristek Nomor 17 Tahun 2024 tentang Sistem Zonasi Cagar Budaya memberikan kerangka teknis mengenai penetapan zona inti dan zona penyangga². Zonasi tidak hanya dipahami sebagai pembatasan spasial, tetapi sebagai instrumen perlindungan nilai penting suatu objek atau kawasan. Zona inti dimaksudkan untuk melindungi objek secara langsung dari intervensi yang merusak, sedangkan zona penyangga berfungsi menjaga konteks visual dan lingkungan sekitarnya. Dengan demikian, zonasi merupakan instrumen preventif yang memiliki dimensi hukum administrasi dan tata ruang sekaligus.

Dalam praktik daerah, ketiadaan pengaturan zonasi yang rinci sering kali menyebabkan konflik antara kepentingan pelestarian dan pembangunan. Regulasi menteri ini memang memberikan pedoman teknis, namun tidak secara otomatis mengintegrasikan zonasi cagar budaya dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten. Integrasi tersebut memerlukan norma daerah yang secara tegas mengatur hubungan antara kawasan cagar budaya dan kebijakan tata ruang. Tanpa pengaturan tersebut, zonasi cagar budaya berpotensi tidak sinkron dengan perizinan pembangunan, izin mendirikan bangunan, atau rencana investasi daerah.

Permendikbudristek Nomor 17 Tahun 2024 juga menekankan pentingnya kajian akademik dan partisipasi dalam penetapan zonasi². Ketentuan ini sejalan dengan prinsip good governance dan partisipasi masyarakat dalam pelestarian warisan budaya. Namun, implementasi partisipasi memerlukan instrumen normatif di tingkat daerah yang mengatur mekanisme konsultasi publik, keberatan administratif, serta transparansi informasi. Dengan demikian, Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon perlu mengadopsi prinsip-prinsip tersebut ke dalam norma yang lebih operasional.

Dari analisis kedua peraturan menteri tersebut, dapat disimpulkan bahwa regulasi teknis nasional telah menyediakan pedoman administratif dan spasial yang cukup rinci, namun masih memerlukan penerjemahan lebih lanjut di tingkat daerah. Ruang pengaturan yang perlu diisi oleh Kabupaten Cirebon meliputi: penguatan sistem inventaris dan integrasi dengan register nasional; pengaturan teknis zonasi yang selaras dengan RTRW; mekanisme validasi dan pembaruan data; serta prosedur partisipasi publik dalam penetapan dan perubahan zonasi. Tanpa Peraturan Daerah yang mengadopsi dan menyesuaikan ketentuan tersebut, pelaksanaan regulasi teknis nasional berpotensi tidak efektif di tingkat lokal.

Dengan demikian, keberadaan Permendikbudristek Nomor 36 Tahun 2023 dan Nomor 17 Tahun 2024 justru menegaskan urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar

Budaya di Kabupaten Cirebon sebagai instrumen harmonisasi dan operasionalisasi norma nasional dalam konteks daerah.

D. Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan serta Ruang Pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon harus dilakukan dalam kerangka sistem hukum nasional yang terstruktur dan berjenjang. Prinsip hierarki peraturan perundang-undangan menuntut agar setiap norma daerah tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan⁴⁸. Oleh karena itu, proses harmonisasi menjadi tahapan krusial untuk memastikan bahwa materi muatan Perda berada dalam koridor kewenangan atribusi yang sah.

Secara vertikal, pengaturan pelestarian cagar budaya telah memiliki fondasi pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya⁴⁹, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Register Nasional dan Pelestarian Cagar Budaya⁵⁰, serta peraturan menteri terkait penyelenggaraan register nasional dan sistem zonasi⁵¹. Undang-undang dan peraturan pelaksana tersebut memberikan kerangka normatif umum mengenai definisi, klasifikasi, penetapan, pelestarian, dan sanksi. Dengan demikian, Peraturan Daerah tidak diperkenankan mengubah substansi norma nasional, melainkan berfungsi untuk mengoperasionisasikan dan mengontekstualisasikannya sesuai dengan karakteristik daerah.

Dalam konteks kewenangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan atribusi kepada pemerintah kabupaten untuk mengatur urusan kebudayaan sebagai bagian dari urusan pemerintahan konkuren⁵². Kewenangan ini menjadi dasar legitimasi pembentukan Peraturan Daerah yang mengatur pelestarian cagar budaya secara lebih rinci. Namun demikian, atribusi tersebut harus dibaca secara sistemik bersama dengan pembagian urusan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Perda tidak dapat mengambil alih kewenangan pusat,

⁴⁸ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022,” 2011, <https://peraturan.bpk.go.id/Details/39188/uu-no-12-tahun-2011>.

⁴⁹ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.”

⁵⁰ “Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Register Nasional Dan Pelestarian Cagar Budaya.”

⁵¹ “Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, Dan Teknologi Nomor 36 Tahun 2023 Tentang Penyelenggaraan Register Nasional Cagar Budaya.”

⁵² “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.”

misalnya dalam hal penetapan cagar budaya nasional atau pengelolaan register nasional, tetapi dapat mengatur mekanisme inventarisasi, rekomendasi penetapan, dan pengelolaan cagar budaya tingkat kabupaten.

Secara horizontal, harmonisasi juga perlu dilakukan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang⁵³. Pengaturan zonasi cagar budaya harus selaras dengan kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Cirebon agar tidak menimbulkan disharmoni dalam praktik perizinan pembangunan. Integrasi ini penting karena pelestarian cagar budaya pada hakikatnya memiliki dimensi spasial yang tidak dapat dipisahkan dari kebijakan tata ruang. Tanpa sinkronisasi tersebut, potensi konflik antara izin pembangunan dan perlindungan kawasan heritage akan sulit dihindari.

Berdasarkan analisis vertikal dan horizontal tersebut, dapat diidentifikasi ruang pengaturan yang sah dan strategis bagi Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon. Pertama, pengaturan mengenai mekanisme inventarisasi dan penetapan cagar budaya tingkat kabupaten, termasuk pembentukan dan kewenangan Tim Ahli Cagar Budaya Daerah. Kedua, pengaturan teknis mengenai zonasi kawasan cagar budaya yang terintegrasi dengan RTRW dan rencana detail tata ruang. Ketiga, pengaturan mengenai kewajiban pemilik atau pengelola cagar budaya serta pemberian insentif dan disinsentif sebagai bentuk keseimbangan antara kepentingan umum dan hak individual. Keempat, pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dalam pelestarian, termasuk mekanisme pelaporan dan konsultasi publik. Kelima, pengaturan mengenai pengawasan administratif dan penegakan sanksi di tingkat daerah.

Selain itu, Peraturan Daerah juga dapat memuat norma inovatif sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, misalnya pengembangan sistem informasi cagar budaya berbasis digital di tingkat kabupaten, penguatan skema kolaborasi dengan komunitas lokal, serta integrasi pelestarian dengan program pembangunan daerah berbasis budaya. Ruang inovasi ini sah secara hukum selama berada dalam lingkup kewenangan atribusi daerah dan tidak menyimpang dari norma nasional.

Dengan demikian, harmonisasi regulasi menunjukkan bahwa pembentukan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon memiliki dasar hukum yang kuat sekaligus ruang pengaturan yang jelas. Perda tidak berfungsi menggantikan norma nasional, melainkan menjembatani

⁵³ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.”

norma tersebut dengan realitas empiris daerah. Melalui harmonisasi yang tepat, Peraturan Daerah diharapkan mampu menjadi instrumen hukum yang efektif, operasional, dan responsif terhadap kebutuhan pelestarian warisan budaya di Kabupaten Cirebon.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Pelestarian cagar budaya pada dasarnya berakar pada pandangan filosofis bahwa kebudayaan merupakan unsur fundamental dalam pembentukan identitas kolektif suatu masyarakat. Dalam perspektif filsafat kebudayaan, warisan budaya tidak hanya dipahami sebagai artefak fisik, tetapi sebagai representasi nilai, pengetahuan, dan pengalaman historis yang diwariskan antargenerasi. Oleh karena itu, upaya pelestarian cagar budaya mengandung dimensi etik, yakni kewajiban moral masyarakat masa kini untuk menjaga keberlanjutan memori kolektif sebagai bagian dari tanggung jawab terhadap generasi mendatang⁵⁴.

Dalam konteks Indonesia, landasan filosofis pelestarian cagar budaya berkaitan erat dengan amanat konstitusional untuk memajukan kebudayaan nasional serta menjaga keberagaman budaya daerah sebagai bagian dari identitas bangsa. Cagar budaya dipandang sebagai bagian dari kepentingan umum yang melampaui kepentingan individu, sehingga negara berkewajiban hadir untuk memberikan perlindungan hukum⁵⁵. Filosofi ini menegaskan bahwa pelestarian bukan sekadar aktivitas konservasi benda lama, melainkan upaya mempertahankan kesinambungan nilai-nilai peradaban.

Apabila ditarik ke dalam konteks lokal, Kabupaten Cirebon memiliki karakter kebudayaan yang khas sebagai wilayah pertemuan berbagai tradisi. Secara historis, Cirebon berkembang sebagai kota pelabuhan yang mempertemukan tradisi Jawa, Sunda, Islam, dan pengaruh perdagangan maritim internasional. Jejak interaksi budaya tersebut tercermin dalam keberadaan situs-situs keagamaan, makam tokoh penyebar Islam, bangunan bersejarah, serta tradisi ritual yang masih hidup hingga saat ini. Dengan demikian, cagar budaya di Kabupaten Cirebon tidak hanya merepresentasikan nilai sejarah statis, tetapi juga menjadi bagian dari praktik sosial masyarakat yang terus berlangsung.

Keunikan ini melahirkan pendekatan filosofis yang berbeda dibandingkan daerah yang cagar budayanya didominasi bangunan monumental atau kawasan urban. Di Cirebon, banyak objek cagar budaya memiliki dimensi spiritual dan ritual yang kuat. Situs makam, petilasan, maupun bangunan

⁵⁴ Lihat konsep nilai penting budaya dalam “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.”

⁵⁵ “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 32.” (n.d.), <https://www.mkri.id/public/content/infoumum/regulation/pdf/UUD45 ASLI.pdf>.

keagamaan tidak hanya dipandang sebagai objek fisik, tetapi sebagai ruang simbolik yang memiliki makna religius bagi masyarakat lokal. Kajian mengenai pelestarian berbasis komunitas menunjukkan bahwa keberhasilan konservasi sangat dipengaruhi oleh kemampuan regulasi untuk mengakomodasi nilai-nilai sosial dan spiritual yang hidup dalam masyarakat⁵⁶. Oleh karena itu, filosofi pelestarian di Kabupaten Cirebon harus berangkat dari prinsip penghormatan terhadap kearifan lokal dan tradisi masyarakat.

Selain dimensi historis dan spiritual, pelestarian cagar budaya juga memiliki makna filosofis dalam kerangka pembangunan berkelanjutan. Warisan budaya dapat dipahami sebagai sumber daya sosial yang berkontribusi pada penguatan identitas lokal sekaligus potensi ekonomi kreatif. Analisis mengenai potensi cagar budaya di daerah menunjukkan bahwa integrasi antara pelestarian dan pembangunan mampu menciptakan nilai tambah ekonomi tanpa menghilangkan makna budaya⁵⁷. Dalam konteks Cirebon yang memiliki potensi wisata budaya yang kuat, pelestarian harus diposisikan sebagai investasi jangka panjang bagi pembangunan daerah yang berakar pada identitas lokal.

Secara filosofis, pembentukan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon juga mencerminkan prinsip keseimbangan antara perubahan dan keberlanjutan. Modernisasi dan pembangunan tidak dapat dihindari, namun keduanya harus berjalan seiring dengan upaya menjaga kesinambungan nilai sejarah. Prinsip ini sejalan dengan pendekatan konservasi modern yang menempatkan pelestarian sebagai proses dinamis, bukan upaya membekukan masa lalu⁵⁸. Dengan demikian, Peraturan Daerah diharapkan tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pembatasan, tetapi juga sebagai sarana untuk mengelola perubahan secara bertanggung jawab.

Berdasarkan uraian tersebut, landasan filosofis pembentukan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon dapat dirumuskan pada tiga gagasan utama. Pertama, pelestarian cagar budaya merupakan bentuk tanggung jawab moral antargenerasi dalam menjaga identitas kolektif masyarakat. Kedua, cagar budaya di Kabupaten Cirebon memiliki dimensi historis dan spiritual yang menuntut pendekatan pelestarian berbasis nilai lokal dan partisipasi komunitas. Ketiga, pelestarian merupakan bagian integral dari pembangunan berkelanjutan yang bertujuan menjaga keseimbangan antara kemajuan ekonomi dan keberlanjutan budaya.

⁵⁶ Niampe, "Pelestarian Objek Cagar Budaya Desa Sebagai Upaya Pemberdayaan Komunitas Lokal."

⁵⁷ Sakti, "Analisis Potensi Cagar Budaya Kota Magelang."

⁵⁸ Rangkuti and Hartono, "Upaya Pelestarian Bangunan Cagar Budaya Pada Kawasan Observatorium Bosscha, Lembang, Jawa Barat."

Dengan landasan filosofis tersebut, pembentukan Peraturan Daerah bukan sekadar respon administratif terhadap ketentuan nasional, tetapi merupakan pilihan kebijakan yang berorientasi pada perlindungan nilai-nilai fundamental masyarakat Kabupaten Cirebon dalam kerangka pembangunan daerah yang berkeadilan dan berkelanjutan.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon berangkat dari realitas bahwa cagar budaya tidak hadir sebagai objek yang terpisah dari kehidupan masyarakat. Sebaliknya, keberadaan situs, bangunan, maupun kawasan bersejarah di Cirebon masih memiliki keterkaitan erat dengan praktik sosial, aktivitas keagamaan, serta dinamika ekonomi lokal. Dalam perspektif sosiologi hukum, norma hukum akan efektif apabila lahir dari kebutuhan sosial yang nyata dan mencerminkan struktur nilai masyarakat tempat norma tersebut diberlakukan⁵⁹.

Kabupaten Cirebon memiliki karakter sosial budaya yang khas sebagai wilayah dengan tradisi Islam pesisir yang kuat serta sejarah interaksi antarbudaya yang panjang. Banyak objek diduga cagar budaya berupa makam, petilasan, dan bangunan keagamaan yang hingga saat ini masih aktif digunakan sebagai ruang ritual dan ziarah. Kondisi ini menunjukkan bahwa cagar budaya di Cirebon tidak hanya memiliki fungsi historis, tetapi juga fungsi sosial yang hidup. Oleh karena itu, kebijakan pelestarian tidak dapat disusun semata-mata dengan pendekatan teknis konservasi, melainkan harus mempertimbangkan pola relasi sosial masyarakat dengan objek budaya tersebut.

Data inventarisasi daerah menunjukkan jumlah objek diduga cagar budaya yang cukup besar dan tersebar di berbagai kecamatan. Sebaran ini mencerminkan tingginya intensitas warisan budaya dalam ruang kehidupan masyarakat sehari-hari. Namun demikian, belum seluruh objek tersebut memiliki status penetapan formal, sehingga perlindungan hukumnya masih terbatas. Penelitian tentang kebijakan pelestarian di tingkat daerah menunjukkan bahwa kesenjangan antara inventarisasi dan penetapan sering menjadi sumber kerentanan sosial, terutama ketika terjadi konflik kepentingan antara pembangunan fisik dan upaya konservasi⁶⁰.

⁵⁹ "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022."

⁶⁰ Mughni, Moh. Taufik Hidayat, and Sutrisno, "Manajemen Strategi Pelestarian Cagar Budaya Dalam Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik."

Dari perspektif masyarakat, pelestarian cagar budaya kerap dipandang ambigu. Di satu sisi, masyarakat memiliki ikatan emosional dan spiritual terhadap situs-situs tertentu. Di sisi lain, keterbatasan pemahaman mengenai nilai penting cagar budaya dapat menyebabkan praktik renovasi atau pemanfaatan yang tidak sesuai prinsip konservasi. Studi mengenai pelestarian bangunan cagar budaya di Semarang menunjukkan bahwa rendahnya kesadaran masyarakat serta kurangnya sosialisasi kebijakan menjadi faktor penghambat utama pelestarian⁶¹. Kondisi serupa berpotensi terjadi di Kabupaten Cirebon apabila tidak didukung oleh kebijakan edukatif yang terstruktur.

Aspek sosial lain yang perlu diperhatikan adalah dinamika pembangunan dan perubahan tata guna lahan. Pertumbuhan kawasan permukiman dan aktivitas ekonomi dapat menimbulkan tekanan terhadap situs-situs bersejarah yang berada di tengah ruang hidup masyarakat. Penelitian mengenai zonasi kawasan cagar budaya di Yogyakarta menunjukkan bahwa tanpa pengaturan ruang yang jelas, perkembangan urban dapat mengikis nilai historis kawasan secara perlahan⁶². Oleh karena itu, kebutuhan akan regulasi daerah bukan hanya untuk melindungi objek secara fisik, tetapi juga untuk mengatur interaksi sosial-ekonomi di sekitarnya.

Dalam perkembangan masyarakat modern, pelestarian juga menghadapi tantangan perubahan perilaku generasi muda terhadap warisan budaya. Digitalisasi dan transformasi teknologi membuka peluang sekaligus tantangan baru. Penelitian mengenai digitalisasi cagar budaya di Indonesia menunjukkan bahwa penggunaan teknologi dapat meningkatkan kesadaran dan partisipasi publik, terutama di kalangan generasi muda, melalui dokumentasi digital dan akses informasi terbuka⁶³. Hal ini menegaskan bahwa kebijakan pelestarian di tingkat daerah perlu mengakomodasi pendekatan modern agar tetap relevan dengan perubahan sosial.

Selain itu, pelestarian cagar budaya memiliki dimensi ekonomi yang semakin kuat. Banyak daerah mulai memanfaatkan cagar budaya sebagai sumber daya pariwisata dan ekonomi kreatif. Studi mengenai potensi cagar budaya di daerah menunjukkan bahwa integrasi pelestarian dengan pengembangan ekonomi lokal dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekaligus memperkuat komitmen pelestarian⁶⁴. Dalam konteks Kabupaten Cirebon, potensi ini relevan mengingat wilayah

⁶¹ Fitri Dwi Indarti, "Analisis Penanganan Pelestarian Bangunan Cagar Budaya SMA Kartini Semarang," *Arsitekta* 5, no. 2 (2023), <https://doi.org/10.47970/arsitekta.v5i02.490>.

⁶² Kesuma, "Land Use Dan Zonasi Kawasan Cagar Budaya Kotabaru Yogyakarta."

⁶³ Revia Nur, "Digitalisasi Cagar Budaya Di Indonesia: Sudut Pandang Baru Pelestarian Cagar Budaya Masa Hindu-Buddha Di Kabupaten Semarang."

⁶⁴ Sakti, "Analisis Potensi Cagar Budaya Kota Magelang."

tersebut telah dikenal sebagai destinasi budaya dan religi, sehingga pengaturan pemanfaatan yang berkelanjutan menjadi kebutuhan sosial yang mendasak.

Dari uraian tersebut dapat dipahami bahwa landasan sosiologis pembentukan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya di Kabupaten Cirebon didasarkan pada beberapa realitas utama. Pertama, tingginya keterikatan sosial dan spiritual masyarakat terhadap objek-objek cagar budaya. Kedua, adanya risiko kerusakan akibat tekanan pembangunan dan perubahan sosial yang tidak terkendali. Ketiga, kebutuhan akan peningkatan partisipasi masyarakat dan kesadaran budaya melalui edukasi dan digitalisasi. Keempat, adanya peluang ekonomi berbasis warisan budaya yang memerlukan pengaturan agar tetap selaras dengan prinsip pelestarian.

Dengan demikian, Peraturan Daerah yang akan dibentuk harus mampu menjawab kebutuhan sosial masyarakat Cirebon secara nyata, bukan sekadar memenuhi kewajiban normatif. Regulasi tersebut diharapkan menjadi instrumen yang menyeimbangkan antara perlindungan nilai budaya, kebutuhan pembangunan, serta aspirasi masyarakat sebagai pemilik sekaligus penjaga warisan budaya daerah.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis pembentukan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon berangkat dari prinsip bahwa setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang jelas. Dalam perspektif negara hukum, pembentukan peraturan daerah merupakan instrumen legal untuk menerjemahkan norma nasional ke dalam konteks lokal sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah. Dengan demikian, keberadaan Peraturan Daerah bukan sekadar pelengkap administratif, melainkan konsekuensi logis dari sistem pembagian kewenangan dalam kerangka otonomi daerah⁶⁵.

Secara normatif, kerangka hukum utama pelestarian cagar budaya di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Undang-undang ini menegaskan bahwa pelestarian mencakup kegiatan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya sebagai bagian dari kepentingan publik⁶⁶. Ketentuan ini juga menempatkan pemerintah daerah sebagai salah satu aktor utama dalam pelaksanaan pelestarian, termasuk dalam proses inventarisasi dan

⁶⁵ "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022."

⁶⁶ "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya."

penetapan objek cagar budaya tingkat daerah. Oleh karena itu, pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Cirebon memiliki dasar legal yang kuat sebagai instrumen implementasi norma undang-undang di tingkat operasional.

Pengaturan lebih lanjut terkait mekanisme pelestarian dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Register Nasional dan Pelestarian Cagar Budaya. Peraturan ini mempertegas pentingnya sistem pencatatan dan pengelolaan data melalui register nasional serta menekankan kewajiban pemerintah daerah dalam penyediaan informasi dan pengelolaan objek yang berada dalam wilayahnya⁶⁷. Namun demikian, peraturan pemerintah ini bersifat kerangka administratif dan belum mengatur secara rinci mekanisme pelaksanaan di tingkat kabupaten. Kekosongan pengaturan teknis inilah yang membuka ruang normatif bagi pembentukan Peraturan Daerah sebagai instrumen operasional.

Selain itu, regulasi teknis melalui Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 36 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Register Nasional Cagar Budaya serta Nomor 17 Tahun 2024 tentang Sistem Zonasi Cagar Budaya memberikan arahan yang lebih spesifik mengenai tata cara pencatatan dan pengaturan kawasan cagar budaya⁶⁸. Walaupun demikian, implementasi pengaturan zonasi dan tata kelola data tetap memerlukan integrasi dengan kebijakan daerah, khususnya dalam kaitannya dengan tata ruang, perizinan pembangunan, serta mekanisme pengawasan lokal.

Dalam kerangka desentralisasi, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan atribusi kewenangan kepada pemerintah kabupaten untuk mengelola urusan kebudayaan sebagai bagian dari urusan pemerintahan konkuren⁶⁹. Atribusi ini menjadi dasar legal yang menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki legitimasi untuk menetapkan kebijakan pelestarian yang sesuai dengan karakteristik wilayahnya. Kajian kebijakan pelestarian di berbagai daerah

⁶⁷ "Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Register Nasional Dan Pelestarian Cagar Budaya."

⁶⁸ "Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, Dan Teknologi Nomor 36 Tahun 2023 Tentang Penyelenggaraan Register Nasional Cagar Budaya."

⁶⁹ "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," 2014, https://bapenda.jabarprov.go.id/JDIH/Undang-Undang/UNDANG-UNDANG_REPUBLIK_INDONESIA_NOMOR_23_TAHUN_2014.pdf.

menunjukkan bahwa ketiadaan regulasi lokal sering kali menyebabkan lemahnya koordinasi institusional dan rendahnya efektivitas implementasi kebijakan pelestarian⁷⁰.

Dari aspek harmonisasi hukum, pengaturan pelestarian cagar budaya juga harus selaras dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pelestarian cagar budaya memiliki dimensi spasial sehingga pengaturan zona inti dan zona penyangga harus diintegrasikan ke dalam kebijakan tata ruang daerah agar tidak terjadi konflik normatif dengan izin pembangunan atau pemanfaatan lahan. Studi mengenai pengelolaan kawasan heritage menunjukkan bahwa integrasi antara kebijakan konservasi dan tata ruang merupakan prasyarat penting dalam mencegah degradasi kawasan bersejarah⁷¹.

Selain kerangka nasional, pembelajaran dari regulasi daerah lain juga memperlihatkan bahwa peraturan daerah berfungsi sebagai medium harmonisasi antara norma nasional dan kebutuhan lokal. Beberapa daerah telah mengatur mekanisme insentif, partisipasi masyarakat, serta pengawasan administratif secara lebih rinci untuk memperkuat pelaksanaan pelestarian. Hal ini menunjukkan bahwa ruang pengaturan daerah tetap terbuka sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan berada dalam lingkup kewenangan atribusi daerah.

Dengan demikian, landasan yuridis pembentukan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon dapat dirumuskan dalam beberapa aspek utama. Pertama, adanya perintah normatif dari undang-undang nasional yang menempatkan daerah sebagai pelaksana pelestarian. Kedua, adanya kebutuhan pengaturan teknis dan operasional yang belum sepenuhnya diatur dalam regulasi tingkat pusat. Ketiga, adanya legitimasi kewenangan melalui sistem otonomi daerah. Keempat, perlunya harmonisasi dengan regulasi tata ruang dan pembangunan daerah. Atas dasar itu, pembentukan Peraturan Daerah menjadi langkah hukum yang sah, rasional, dan diperlukan guna memastikan perlindungan cagar budaya berjalan secara efektif dan berkelanjutan di Kabupaten Cirebon.

⁷⁰ Mughni, Moh.Taufik Hidayat, and Sutrisno, "Manajemen Strategi Pelestarian Cagar Budaya Dalam Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik."

⁷¹ Kesuma, "Land Use Dan Zonasi Kawasan Cagar Budaya Kotabaru Yogyakarta."

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon diarahkan untuk mewujudkan sistem pelestarian yang terstruktur, berkelanjutan, dan kontekstual terhadap karakter sosial budaya daerah. Jangkauan pengaturan tidak hanya terbatas pada perlindungan fisik objek cagar budaya, tetapi mencakup keseluruhan proses tata kelola yang meliputi inventarisasi, penetapan, pengelolaan, pemanfaatan, serta pengawasan terhadap objek dan kawasan yang memiliki nilai penting sejarah dan budaya.

Secara konseptual, arah pengaturan Peraturan Daerah ini berlandaskan pada paradigma pelestarian modern yang menempatkan warisan budaya sebagai bagian dari kehidupan sosial masyarakat. Pelestarian tidak dimaksudkan untuk membekukan perubahan, melainkan mengelola perubahan agar tetap menjaga nilai penting dari objek atau kawasan cagar budaya. Penelitian mengenai konservasi bangunan bersejarah menunjukkan bahwa keberhasilan pelestarian sangat dipengaruhi oleh kemampuan regulasi dalam menyeimbangkan aspek perlindungan dan pemanfaatan adaptif⁷². Oleh karena itu, kebijakan daerah perlu mengadopsi pendekatan yang memungkinkan pemanfaatan berkelanjutan tanpa mengorbankan nilai historis dan kultural.

Dalam konteks Kabupaten Cirebon, arah pengaturan harus mempertimbangkan karakter lokal yang ditandai dengan keberadaan situs religius, makam tokoh sejarah, dan bangunan yang masih memiliki fungsi sosial aktif. Kondisi ini menuntut pendekatan regulasi yang tidak hanya berbasis konservasi fisik, tetapi juga sensitif terhadap dimensi sosial dan spiritual masyarakat. Kajian mengenai pelestarian berbasis komunitas menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat lokal berperan penting dalam menjaga keberlanjutan pelestarian⁷³. Dengan demikian, Peraturan Daerah perlu menempatkan masyarakat sebagai mitra aktif dalam pengelolaan cagar budaya.

Dari aspek kelembagaan, arah pengaturan juga ditujukan untuk memperjelas peran dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam menjalankan amanat Undang-Undang Nomor 11 Tahun

⁷² Rangkuti and Hartono, "Upaya Pelestarian Bangunan Cagar Budaya Pada Kawasan Observatorium Bosscha, Lembang, Jawa Barat."

⁷³ Niampe, "Pelestarian Objek Cagar Budaya Desa Sebagai Upaya Pemberdayaan Komunitas Lokal."

2010 tentang Cagar Budaya. Kejelasan mekanisme inventarisasi, penetapan, dan koordinasi kelembagaan menjadi kebutuhan utama mengingat jumlah objek diduga cagar budaya di Kabupaten Cirebon yang cukup besar dan tersebar di berbagai wilayah. Penguatan kelembagaan melalui pengaturan mengenai Tim Ahli Cagar Budaya daerah dan koordinasi antarperangkat daerah diharapkan mampu meningkatkan efektivitas pengelolaan.

Selain itu, arah pengaturan Peraturan Daerah ini juga menekankan pentingnya integrasi pelestarian dengan kebijakan tata ruang dan pembangunan daerah. Pengaturan zonasi cagar budaya menjadi instrumen strategis untuk memastikan bahwa aktivitas pembangunan tidak mengganggu integritas kawasan bersejarah. Studi mengenai zonasi kawasan heritage menunjukkan bahwa pengaturan ruang yang jelas dapat meminimalisasi konflik antara kepentingan konservasi dan pembangunan ekonomi⁷⁴. Oleh sebab itu, Peraturan Daerah harus memuat norma yang memungkinkan sinkronisasi antara kebijakan pelestarian dan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Cirebon.

Di sisi lain, perkembangan teknologi dan perubahan perilaku sosial menuntut adanya inovasi dalam tata kelola pelestarian. Digitalisasi data cagar budaya dan pengembangan sistem informasi berbasis teknologi menjadi arah kebijakan yang relevan untuk meningkatkan transparansi, efisiensi, dan partisipasi publik⁷⁵. Dalam konteks Kabupaten Cirebon, pendekatan ini dapat menjadi solusi strategis dalam mengelola data inventaris yang besar sekaligus memperluas akses masyarakat terhadap informasi budaya daerah.

Secara umum, jangkauan dan arah pengaturan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon dapat dirumuskan dalam beberapa orientasi utama. Pertama, memberikan kepastian hukum terhadap objek dan kawasan yang memiliki nilai penting budaya melalui mekanisme inventarisasi dan penetapan yang jelas. Kedua, mengatur tata kelola pelestarian yang melibatkan pemerintah daerah, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya. Ketiga, mengintegrasikan pelestarian dengan kebijakan tata ruang dan pembangunan berkelanjutan. Keempat, mendorong pemanfaatan cagar budaya secara adaptif sebagai bagian dari penguatan identitas dan ekonomi lokal.

Dengan arah pengaturan tersebut, Peraturan Daerah diharapkan menjadi instrumen hukum yang tidak hanya bersifat protektif, tetapi juga adaptif terhadap dinamika sosial dan kebutuhan

⁷⁴ Kesuma, "Land Use Dan Zonasi Kawasan Cagar Budaya Kotabaru Yogyakarta."

⁷⁵ Agustinova, "Strategi Pelestarian Benda Cagar Budaya Melalui Digitalisasi."

pembangunan Kabupaten Cirebon. Pelestarian cagar budaya ditempatkan sebagai bagian integral dari strategi pembangunan daerah yang menjaga kesinambungan antara masa lalu, masa kini, dan masa depan.

B. Ruang Lingkup dan Materi Muatan yang Akan Diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah

Ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon disusun berdasarkan kebutuhan untuk menerjemahkan norma nasional ke dalam instrumen hukum yang operasional di tingkat daerah. Materi muatan dirancang agar mampu menjawab kebutuhan perlindungan, pengelolaan, dan pemanfaatan cagar budaya secara terpadu, dengan tetap memperhatikan karakteristik sosial budaya masyarakat Kabupaten Cirebon serta prinsip harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi⁷⁶.

Secara substansial, materi muatan Peraturan Daerah akan mencakup pengaturan mengenai ketentuan umum yang memuat definisi, asas, tujuan, serta ruang lingkup pelestarian cagar budaya. Pengaturan ini penting untuk memberikan kesamaan pemahaman terhadap istilah dan konsep yang digunakan, sehingga pelaksanaan kebijakan memiliki arah yang jelas dan konsisten. Asas-asas yang melandasi pengaturan mencakup prinsip perlindungan nilai budaya, keberlanjutan, partisipasi masyarakat, kepastian hukum, serta keseimbangan antara pelestarian dan pemanfaatan.

Selanjutnya, materi muatan diarahkan pada pengaturan mengenai inventarisasi dan penetapan cagar budaya di tingkat kabupaten. Pengaturan ini mencakup mekanisme identifikasi objek, prosedur kajian oleh Tim Ahli Cagar Budaya, hingga proses penetapan oleh pemerintah daerah. Pengalaman di berbagai daerah menunjukkan bahwa kejelasan mekanisme penetapan merupakan faktor penting untuk mengurangi kesenjangan antara data inventaris dan status hukum objek cagar budaya⁷⁷. Oleh karena itu, norma yang dirumuskan harus memberikan prosedur yang transparan, akuntabel, dan berbasis kajian akademik.

Ruang lingkup berikutnya berkaitan dengan pengelolaan dan pelestarian fisik cagar budaya, termasuk perlindungan, pemeliharaan, pemugaran, dan pengamanan objek maupun kawasan. Dalam konteks Kabupaten Cirebon yang memiliki banyak situs religius dan kawasan bersejarah yang masih

⁷⁶ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.”

⁷⁷ Mughni, Moh.Taufik Hidayat, and Sutrisno, “Manajemen Strategi Pelestarian Cagar Budaya Dalam Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik.”

aktif digunakan, pengaturan ini perlu disusun dengan pendekatan adaptif agar tidak menghilangkan fungsi sosial yang telah hidup dalam masyarakat. Kajian konservasi menunjukkan bahwa pengelolaan yang mengabaikan dimensi sosial berpotensi menurunkan legitimasi kebijakan pelestarian di tingkat lokal⁷⁸.

Materi muatan penting lainnya adalah pengaturan zonasi cagar budaya sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan ruang. Pengaturan zonasi mencakup penetapan zona inti dan zona penyangga, serta pengaturan aktivitas yang diperbolehkan maupun dibatasi di dalamnya. Integrasi zonasi dengan kebijakan tata ruang daerah menjadi bagian esensial untuk menghindari konflik antara pelestarian dan pembangunan. Studi mengenai pengelolaan kawasan heritage menunjukkan bahwa kejelasan zonasi mampu menjaga integritas kawasan sekaligus memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dan pelaku usaha⁷⁹.

Selain aspek perlindungan, Peraturan Daerah juga perlu mengatur pemanfaatan cagar budaya secara berkelanjutan. Pemanfaatan dimaksud dapat meliputi kegiatan pendidikan, penelitian, pariwisata budaya, serta pengembangan ekonomi kreatif yang tidak merusak nilai penting objek. Pengaturan ini penting mengingat tren kebijakan pelestarian modern yang menempatkan cagar budaya sebagai sumber daya pembangunan daerah, bukan sekadar objek konservasi pasif⁸⁰. Dalam konteks Kabupaten Cirebon, pengaturan pemanfaatan harus mempertimbangkan potensi wisata religi dan budaya yang telah berkembang dalam masyarakat.

Materi muatan selanjutnya mencakup peran masyarakat dan partisipasi publik. Regulasi perlu memberikan ruang bagi masyarakat untuk berperan dalam pelaporan, pengawasan, serta pengelolaan cagar budaya. Penelitian mengenai pelestarian berbasis komunitas menegaskan bahwa keterlibatan masyarakat tidak hanya meningkatkan efektivitas pengawasan, tetapi juga memperkuat rasa memiliki terhadap warisan budaya⁸¹. Oleh karena itu, pengaturan mengenai partisipasi perlu dirumuskan secara jelas, termasuk mekanisme konsultasi publik dan edukasi budaya.

Dalam aspek kelembagaan, Peraturan Daerah perlu mengatur pembentukan, tugas, dan fungsi Tim Ahli Cagar Budaya Daerah serta koordinasi antarperangkat daerah yang terkait. Kejelasan struktur kelembagaan menjadi syarat utama agar kebijakan pelestarian dapat diimplementasikan secara

⁷⁸ Indarti, "Analisis Penanganan Pelestarian Bangunan Cagar Budaya SMA Kartini Semarang."

⁷⁹ Kesuma, "Land Use Dan Zonasi Kawasan Cagar Budaya Kotabaru Yogyakarta."

⁸⁰ Sakti, "Analisis Potensi Cagar Budaya Kota Magelang."

⁸¹ Niampe, "Pelestarian Objek Cagar Budaya Desa Sebagai Upaya Pemberdayaan Komunitas Lokal."

konsisten dan berkelanjutan. Di samping itu, pengaturan mengenai pembinaan, pengawasan, serta sistem informasi dan digitalisasi data cagar budaya juga perlu dimasukkan sebagai bentuk adaptasi terhadap perkembangan teknologi dan kebutuhan tata kelola modern⁸².

Terakhir, materi muatan Peraturan Daerah harus memuat ketentuan mengenai pembiayaan, insentif, disinsentif, serta sanksi administratif. Pengaturan ini penting untuk memastikan adanya keseimbangan antara kewajiban pelestarian dan dukungan terhadap pemilik atau pengelola objek cagar budaya. Sanksi administratif berfungsi sebagai instrumen preventif dan korektif, sementara pemberian insentif dapat mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam upaya pelestarian.

Dengan ruang lingkup tersebut, materi muatan Rancangan Peraturan Daerah diharapkan mampu membangun sistem pelestarian cagar budaya yang komprehensif, adaptif, dan operasional. Peraturan Daerah tidak hanya berfungsi sebagai instrumen perlindungan normatif, tetapi juga sebagai kerangka tata kelola budaya yang mampu menjaga kesinambungan warisan budaya Kabupaten Cirebon dalam dinamika pembangunan daerah yang terus berkembang.

C. Arah Pengaturan dalam Bentuk Sistematika Rancangan Peraturan Daerah

Perumusan sistematika Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon disusun berdasarkan kebutuhan untuk membangun suatu kerangka pengaturan yang tidak hanya normatif, tetapi juga operasional dan adaptif terhadap karakter sosial budaya daerah. Sistematika ini disusun secara berjenjang untuk memastikan bahwa setiap norma memiliki hubungan logis antara tujuan kebijakan, mekanisme implementasi, serta instrumen pengawasan dan penegakan hukum. Dengan demikian, struktur peraturan tidak sekadar menjadi susunan administratif, melainkan refleksi dari desain tata kelola pelestarian yang komprehensif.

1. Bab Ketentuan Umum

Bab Ketentuan Umum berfungsi sebagai fondasi konseptual seluruh pengaturan. Pada bab ini dirumuskan definisi, asas, tujuan, serta ruang lingkup pelestarian cagar budaya yang menjadi acuan dalam penafsiran norma-norma selanjutnya. Kejelasan terminologi sangat penting mengingat pengaturan cagar budaya melibatkan berbagai istilah teknis seperti objek diduga cagar budaya, pelestarian, zonasi, pemugaran, dan pemanfaatan. Tanpa penegasan terminologi, implementasi berpotensi menimbulkan multiinterpretasi yang dapat mengurangi

⁸² Agustinova, "Strategi Pelestarian Benda Cagar Budaya Melalui Digitalisasi."

kepastian hukum⁸³. Asas-asas yang dirumuskan juga menjadi pijakan etik dan normatif, seperti asas keberlanjutan, partisipasi, serta penghormatan terhadap nilai budaya lokal.

2. Bab Inventarisasi dan Penetapan Cagar Budaya

Bab ini dirancang untuk menjawab persoalan utama yang banyak ditemukan di daerah, yaitu kesenjangan antara objek yang telah terdata dengan objek yang memiliki status hukum resmi. Pengaturan inventarisasi menjadi langkah awal untuk memastikan seluruh objek yang memiliki potensi nilai budaya tercatat secara sistematis. Sementara itu, mekanisme penetapan melalui kajian Tim Ahli Cagar Budaya Daerah memberikan legitimasi ilmiah terhadap status objek. Studi mengenai manajemen pelestarian menunjukkan bahwa prosedur penetapan yang jelas merupakan kunci untuk menciptakan kepastian hukum sekaligus memperkuat legitimasi kebijakan di masyarakat⁸⁴. Dalam konteks Kabupaten Cirebon, bab ini menjadi penting mengingat banyaknya situs religius dan sejarah yang belum seluruhnya ditetapkan.

3. Bab Pelindungan dan Pengelolaan Cagar Budaya

Bab ini mengatur tindakan nyata dalam menjaga keberadaan fisik maupun nilai penting cagar budaya. Pengaturan mencakup pemeliharaan, pengamanan, pemugaran, serta pengelolaan objek dan kawasan. Pendekatan yang digunakan harus bersifat adaptif, mengingat banyak objek cagar budaya di Cirebon yang masih digunakan untuk aktivitas sosial dan keagamaan. Kajian konservasi menunjukkan bahwa kebijakan yang terlalu rigid dapat memicu resistensi masyarakat dan justru melemahkan efektivitas pelestarian⁸⁵. Oleh karena itu, norma dalam bab ini harus menyeimbangkan prinsip konservasi dengan realitas sosial masyarakat setempat.

4. Bab Zonasi dan Integrasi dengan Tata Ruang

Bab ini memiliki fungsi strategis dalam mengendalikan tekanan pembangunan terhadap kawasan cagar budaya. Pengaturan zonasi, yang meliputi zona inti dan zona penyangga, bertujuan menjaga integritas spasial dan visual objek cagar budaya. Studi pengelolaan kawasan heritage menunjukkan bahwa keberhasilan konservasi sangat bergantung

⁸³ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.”

⁸⁴ Mughni, Moh. Taufik Hidayat, and Sutrisno, “Manajemen Strategi Pelestarian Cagar Budaya Dalam Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik.”

⁸⁵ Indarti, “Analisis Penanganan Pelestarian Bangunan Cagar Budaya SMA Kartini Semarang.”

pada keterpaduan kebijakan pelestarian dengan kebijakan tata ruang⁸⁶. Oleh karena itu, bab ini harus mengatur hubungan antara zonasi cagar budaya dengan RTRW dan rencana detail tata ruang agar tidak terjadi konflik perizinan pembangunan di tingkat daerah.

5. Bab Pemanfaatan Cagar Budaya

Pelestarian modern tidak lagi memandang cagar budaya sebagai objek yang hanya dilindungi secara pasif, tetapi sebagai sumber daya sosial dan ekonomi yang dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan. Bab ini mengatur pemanfaatan untuk pendidikan, penelitian, pariwisata budaya, dan ekonomi kreatif dengan batasan yang menjaga nilai penting budaya. Penelitian mengenai potensi cagar budaya menunjukkan bahwa pemanfaatan yang tepat dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekaligus memperkuat kesadaran pelestarian⁸⁷. Dalam konteks Kabupaten Cirebon, norma pemanfaatan menjadi relevan karena adanya potensi wisata religi dan budaya yang cukup besar.

6. Bab Peran Serta Masyarakat dan Kemitraan

Bab ini didasarkan pada pemahaman bahwa pelestarian tidak dapat berhasil tanpa keterlibatan masyarakat sebagai aktor utama di sekitar objek cagar budaya. Pengaturan mencakup partisipasi masyarakat dalam pelaporan, pengawasan, edukasi, hingga pengelolaan bersama. Kajian tentang pelestarian berbasis komunitas menunjukkan bahwa kebijakan yang memberi ruang partisipasi terbukti lebih berkelanjutan karena memperkuat rasa kepemilikan sosial terhadap warisan budaya⁸⁸. nPengaturan kemitraan juga membuka peluang kerja sama antara pemerintah daerah, komunitas, akademisi, dan sektor swasta.

7. Bab Kelembagaan

Bab ini mengatur struktur organisasi pelestarian di tingkat daerah, termasuk kedudukan dan fungsi Tim Ahli Cagar Budaya Daerah serta koordinasi antar perangkat daerah. Kejelasan kelembagaan diperlukan untuk memastikan adanya pembagian tugas yang efektif dan menghindari tumpang tindih kewenangan. Penguatan kelembagaan menjadi unsur penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan pelestarian di tingkat lokal⁸⁹.

⁸⁶ Kesuma, "Land Use Dan Zonasi Kawasan Cagar Budaya Kotabaru Yogyakarta."

⁸⁷ Sakti, "Analisis Potensi Cagar Budaya Kota Magelang."

⁸⁸ Niampe, "Pelestarian Objek Cagar Budaya Desa Sebagai Upaya Pemberdayaan Komunitas Lokal."

⁸⁹ "Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Register Nasional Dan Pelestarian Cagar Budaya."

8. Bab Pendanaan, Insentif, dan Disinsentif

Bab ini mengatur sumber pembiayaan pelestarian serta mekanisme dukungan ekonomi bagi pemilik atau pengelola cagar budaya. Pemberian insentif merupakan strategi untuk mendorong kepatuhan dan partisipasi, sementara disinsentif berfungsi sebagai mekanisme pengendalian terhadap tindakan yang berpotensi merusak objek budaya. Pendekatan ini mencerminkan keseimbangan antara kewajiban hukum dan dukungan kebijakan.

9. Bab Pengawasan dan Sanksi Administratif

Bab ini dirumuskan untuk menjamin kepatuhan terhadap norma pelestarian melalui mekanisme pengawasan yang jelas serta penerapan sanksi administratif yang proporsional. Sanksi diarahkan sebagai instrumen preventif dan korektif, bukan semata-mata represif, sehingga tetap sejalan dengan prinsip pembinaan dalam hukum administrasi.

10. Bab Ketentuan Peralihan dan Penutup

Bab ini berfungsi sebagai jembatan antara kebijakan yang telah berjalan dengan sistem pengaturan baru yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Ketentuan peralihan diperlukan untuk memberikan kepastian hukum bagi objek dan kegiatan yang sudah ada sebelum Perda berlaku, sekaligus memastikan proses transisi berjalan secara tertib.

Secara keseluruhan, sistematika tersebut dirancang untuk membangun rantai pengaturan yang utuh: dimulai dari definisi dan penetapan, dilanjutkan dengan perlindungan dan pemanfaatan, diperkuat oleh kelembagaan serta partisipasi masyarakat, dan diakhiri dengan mekanisme pengawasan. Dengan struktur demikian, Rancangan Peraturan Daerah diharapkan mampu menjadi instrumen hukum yang tidak hanya formal, tetapi efektif dalam menjaga keberlanjutan warisan budaya Kabupaten Cirebon di tengah dinamika pembangunan modern.

D. Arah Norma dan Prinsip Pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah

Perumusan norma dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon harus didasarkan pada prinsip-prinsip pengaturan yang jelas agar setiap ketentuan memiliki konsistensi arah dan tujuan. Arah norma tidak hanya berfungsi sebagai pedoman legislasi, tetapi juga sebagai pijakan interpretasi dalam implementasi kebijakan di lapangan. Dengan demikian, prinsip pengaturan yang dirumuskan dalam Naskah Akademik ini menjadi kerangka konseptual yang

menghubungkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dengan rumusan pasal-pasal dalam rancangan peraturan daerah.

Prinsip pertama adalah perlindungan nilai penting budaya (*cultural significance protection*). Norma yang dibentuk harus memastikan bahwa setiap kebijakan pelestarian berorientasi pada penjagaan nilai sejarah, ilmu pengetahuan, keagamaan, dan budaya yang melekat pada objek cagar budaya⁹⁰. Prinsip ini menempatkan nilai sebagai inti pengaturan, sehingga pelestarian tidak hanya berfokus pada fisik objek, tetapi juga pada makna sosial dan simbolik yang dikandungnya. Dalam konteks Kabupaten Cirebon, prinsip ini penting mengingat banyak objek cagar budaya memiliki dimensi spiritual dan tradisi ritual yang masih hidup di masyarakat.

Prinsip kedua adalah kepastian hukum dan kejelasan kewenangan. Norma harus dirumuskan secara tegas untuk menghindari tumpang tindih kewenangan antarinstansi serta memberikan kepastian bagi masyarakat, pemilik, maupun pengelola objek cagar budaya. Pengalaman di berbagai daerah menunjukkan bahwa lemahnya kejelasan prosedural sering menjadi penyebab rendahnya efektivitas kebijakan pelestarian⁹¹. Oleh karena itu, pengaturan mengenai inventarisasi, penetapan, dan pengawasan harus dirumuskan secara transparan dan akuntabel.

Prinsip ketiga adalah keseimbangan antara pelestarian dan pemanfaatan. Pelestarian modern tidak lagi memisahkan konservasi dari dinamika pembangunan, tetapi mengarahkan pemanfaatan agar tetap menjaga nilai penting budaya. Norma dalam Peraturan Daerah perlu memberikan ruang bagi kegiatan pendidikan, penelitian, pariwisata budaya, dan ekonomi kreatif, dengan batasan yang jelas agar tidak menimbulkan eksploitasi⁹². Pendekatan ini sejalan dengan konsep konservasi adaptif yang memungkinkan objek budaya tetap hidup dalam konteks masyarakat kontemporer.

Prinsip keempat adalah integrasi spasial melalui pengaturan zonasi. Pengaturan zonasi menjadi instrumen utama untuk memastikan bahwa kegiatan pembangunan tidak merusak integritas kawasan cagar budaya. Norma mengenai zona inti dan zona penyangga harus diselaraskan dengan kebijakan tata ruang daerah agar pelestarian menjadi bagian integral dari perencanaan wilayah⁹³. Prinsip ini

⁹⁰ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.”

⁹¹ Mughni, Moh.Taufik Hidayat, and Sutrisno, “Manajemen Strategi Pelestarian Cagar Budaya Dalam Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik.”

⁹² Sakti, “Analisis Potensi Cagar Budaya Kota Magelang.”

⁹³ Kesuma, “Land Use Dan Zonasi Kawasan Cagar Budaya Kotabaru Yogyakarta.”

penting bagi Kabupaten Cirebon yang memiliki sebaran objek budaya di berbagai kecamatan dengan karakter ruang yang beragam.

Prinsip kelima adalah partisipasi masyarakat dan kolaborasi multipihak. Pelestarian cagar budaya tidak dapat dilakukan hanya oleh pemerintah daerah. Norma perlu mengatur peran masyarakat sebagai subjek pelestarian melalui mekanisme pelaporan, pengawasan, edukasi, dan kemitraan. Penelitian menunjukkan bahwa pelestarian berbasis komunitas mampu meningkatkan keberlanjutan kebijakan karena memperkuat rasa kepemilikan sosial terhadap warisan budaya⁹⁴. Dalam konteks sosial Cirebon yang memiliki komunitas budaya dan tradisi keagamaan yang kuat, prinsip ini menjadi sangat relevan.

Prinsip keenam adalah akuntabilitas dan keberlanjutan kelembagaan. Pengaturan kelembagaan harus memastikan adanya koordinasi yang jelas antara perangkat daerah, Tim Ahli Cagar Budaya, dan pemangku kepentingan lain. Kelembagaan yang kuat menjadi prasyarat implementasi kebijakan yang konsisten, terutama dalam hal pengawasan dan pembaruan data cagar budaya⁹⁵.

Prinsip ketujuh adalah pemanfaatan teknologi dan transparansi informasi. Dalam era digital, norma pengaturan perlu membuka ruang bagi pengembangan sistem informasi cagar budaya berbasis teknologi untuk mendukung inventarisasi, pelaporan, dan akses publik. Digitalisasi data tidak hanya memperkuat efisiensi administrasi, tetapi juga meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pelestarian⁹⁶.

Dengan mengacu pada prinsip-prinsip tersebut, arah norma dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon diarahkan pada pembentukan sistem tata kelola yang seimbang antara perlindungan nilai budaya, partisipasi sosial, dan kebutuhan pembangunan daerah. Norma-norma yang dirumuskan diharapkan tidak bersifat represif atau administratif semata, melainkan mendorong terbentuknya budaya pelestarian yang berkelanjutan di tingkat masyarakat.

Secara konseptual, prinsip-prinsip ini menjadi “benang merah” yang menghubungkan seluruh bab dalam rancangan peraturan daerah, sehingga setiap ketentuan yang disusun memiliki orientasi yang

⁹⁴ Niampe, “Pelestarian Objek Cagar Budaya Desa Sebagai Upaya Pemberdayaan Komunitas Lokal.”

⁹⁵ “Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Register Nasional Dan Pelestarian Cagar Budaya.”

⁹⁶ Agustinova, “Strategi Pelestarian Benda Cagar Budaya Melalui Digitalisasi.”

sama: menjaga keberlanjutan warisan budaya Cirebon sebagai identitas daerah sekaligus sumber daya pembangunan yang berdaya guna bagi generasi masa kini dan masa mendatang.

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan keseluruhan kajian filosofis, sosiologis, yuridis, serta analisis empiris yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa pembentukan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon merupakan kebutuhan hukum yang mendesak dan strategis. Kabupaten Cirebon memiliki potensi cagar budaya yang besar, baik dalam bentuk situs, bangunan, maupun kawasan yang memiliki nilai sejarah, budaya, dan religius yang tinggi. Namun demikian, potensi tersebut belum sepenuhnya terlindungi secara optimal akibat belum adanya regulasi daerah yang secara khusus mengatur tata kelola pelestarian secara komprehensif.

Dari aspek filosofis, pelestarian cagar budaya merupakan bentuk tanggung jawab moral antargenerasi dalam menjaga identitas kolektif masyarakat sekaligus menjaga kesinambungan nilai budaya lokal. Dalam konteks Cirebon, keberadaan cagar budaya tidak hanya merepresentasikan peninggalan sejarah, tetapi juga menjadi bagian dari praktik sosial dan spiritual masyarakat yang masih berlangsung hingga saat ini. Oleh karena itu, kebijakan pelestarian harus berorientasi pada perlindungan nilai budaya sekaligus menghormati dinamika sosial masyarakat setempat.

Dari aspek sosiologis, jumlah objek diduga cagar budaya yang cukup besar serta penyebarannya di berbagai wilayah menunjukkan adanya kebutuhan nyata akan pengaturan yang mampu memberikan kepastian hukum dan arah pengelolaan. Tekanan pembangunan, perubahan tata ruang, serta rendahnya kesadaran pelestarian menjadi faktor risiko yang dapat mengancam keberlanjutan warisan budaya apabila tidak diimbangi dengan regulasi daerah yang memadai. Partisipasi masyarakat, penguatan kelembagaan, serta pemanfaatan teknologi menjadi elemen penting dalam mendukung efektivitas kebijakan pelestarian.

Secara yuridis, pembentukan Peraturan Daerah memiliki dasar hukum yang kuat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Register Nasional dan Pelestarian Cagar Budaya, serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan kebudayaan sesuai karakteristik wilayahnya. Ruang pengaturan daerah meliputi inventarisasi, penetapan, pengelolaan, zonasi, pemanfaatan, peran masyarakat, hingga mekanisme pengawasan dan sanksi administratif.

Berdasarkan analisis tersebut, Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya Kabupaten Cirebon diarahkan untuk membangun sistem pelestarian yang tidak hanya bersifat protektif, tetapi juga adaptif dan berkelanjutan. Pengaturan yang komprehensif diharapkan mampu menjaga keseimbangan antara perlindungan warisan budaya, kebutuhan pembangunan daerah, dan kepentingan sosial-ekonomi masyarakat.

B. Rekomendasi

Pertama, Pemerintah Kabupaten Cirebon perlu segera menetapkan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya sebagai instrumen hukum yang memberikan kepastian dalam pengelolaan dan perlindungan objek budaya di wilayahnya. Regulasi ini harus disusun dengan memperhatikan integrasi antara kebijakan pelestarian, tata ruang, dan pembangunan daerah.

Kedua, perlu dilakukan penguatan kelembagaan pelestarian cagar budaya melalui pembentukan dan optimalisasi peran Tim Ahli Cagar Budaya Daerah serta peningkatan koordinasi antar perangkat daerah. Langkah ini penting untuk memastikan proses inventarisasi, penetapan, dan pengawasan berjalan secara efektif.

Ketiga, pemerintah daerah perlu mengembangkan sistem inventarisasi dan informasi cagar budaya berbasis digital guna meningkatkan akurasi data, transparansi, serta akses publik terhadap informasi budaya daerah. Pendekatan ini juga dapat mendukung integrasi dengan register nasional sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Keempat, perlu dirumuskan mekanisme partisipasi masyarakat yang jelas dalam proses pelestarian melalui edukasi, pelaporan, dan kemitraan, sehingga masyarakat tidak hanya menjadi objek kebijakan tetapi juga subjek utama dalam menjaga warisan budaya.

Kelima, pemanfaatan cagar budaya perlu diarahkan pada pengembangan pendidikan, pariwisata budaya, dan ekonomi kreatif secara berkelanjutan, dengan tetap menjaga integritas nilai sejarah dan budaya yang melekat pada setiap objek.

Dengan rekomendasi tersebut, pembentukan Peraturan Daerah tentang Pelestarian Cagar Budaya diharapkan mampu menjadi landasan kebijakan yang efektif dalam menjaga keberlanjutan warisan budaya Kabupaten Cirebon sekaligus memperkuat identitas daerah dalam dinamika pembangunan modern.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustinova, Dwi E. "Strategi Pelestarian Benda Cagar Budaya Melalui Digitalisasi." *Istoria* 18, no. 2 (2022). <https://doi.org/10.21831/istoria.v18i2.52991>.
- Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Cirebon. "Pendataan Objek Diduga Cagar Budaya (ODCB) Kabupaten Cirebon Tahun 2023," 2023.
- Disbudpar Kab. Kudus. "Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Tentang Pengelolaan Dan Pelestarian Cagar Budaya," 2019. https://jdih.kuduskab.go.id/file/NASKAH_AKADEMIS_RANPERDA_PENGLOLAAN_CB_KUDUS.pdf.
- Indarti, Fitri Dwi. "Analisis Penanganan Pelestarian Bangunan Cagar Budaya SMA Kartini Semarang." *Arsitekta* 5, no. 2 (2023). <https://doi.org/10.47970/arsitekta.v5i02.490>.
- Kesuma, Yunita. "Land Use Dan Zonasi Kawasan Cagar Budaya Kotabaru Yogyakarta." *Losari* 1, no. 2 (2016). <https://doi.org/10.33096/losari.v1i2.49>.
- Mughni, Amin, Moh. Taufik Hidayat, and Endang Sutrisno. "Manajemen Strategi Pelestarian Cagar Budaya Dalam Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik." *Comserva* 4, no. 12 (2025). <https://doi.org/10.59141/comserva.v4i12.3088>.
- Niampe, La. "Pelestarian Objek Cagar Budaya Desa Sebagai Upaya Pemberdayaan Komunitas Lokal." *Amal Ilmiah* 6, no. 1 (2024). <https://doi.org/10.36709/amalilmiah.v6i1.295>.
- Pemerintah Kabupaten Cirebon. "Daftar Cagar Budaya Yang Ditetapkan Di Kabupaten Cirebon," 2023. <https://opendata.cirebonkab.go.id>.
- Pemerintah Provinsi Banten. "Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Dan Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Banten." Serang, 2021. <https://jdih-dprd.bantenprov.go.id/frontpage/naskah-akademik/naskah-akademik-rancangan-perda-tentang-pengelolaan-dan-pelestarian-cagar-budaya>.
- "Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, Dan Teknologi Nomor 17 Tahun 2024 Tentang Sistem Zonasi Cagar Budaya," 2024. <https://peraturan.bpk.go.id/Download/344911/permendikbudristek-no-17-tahun-2024.pdf>.
- "Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, Dan Teknologi Nomor 36 Tahun 2023 Tentang Penyelenggaraan Register Nasional Cagar Budaya," 2023. <https://peraturan.bpk.go.id/Download/321081/permendikbudristek-no-36-tahun-2023.pdf>.
- "Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Register Nasional Dan Pelestarian Cagar Budaya," 2022. <https://peraturan.bpk.go.id/Download/189346/PP Nomor 1 Tahun 2022.pdf>.
- PERDA Kota Surabaya. "Peraturan Daerah Kota Nomor 1 Tahun 2024 Tentang Pelestarian Dan Pengelolaan Cagar Budaya," 2024. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/295796/perda-kota-surabaya-no-1-tahun-2024>.
- Rangkuti, Widyana W K, and Harastoeti D Hartono. "Upaya Pelestarian Bangunan Cagar Budaya Pada Kawasan Observatorium Bosscha, Lembang, Jawa Barat." *RISA* 4, no. 1 (2020). <https://doi.org/10.26593/risa.v4i1.3683.1-14>.

- Revianur, Aditya. "Digitalisasi Cagar Budaya Di Indonesia: Sudut Pandang Baru Pelestarian Cagar Budaya Masa Hindu-Buddha Di Kabupaten Semarang." *Bakti Budaya*, 2020. <https://doi.org/10.22146/bb.55505>.
- Sakti, A B. "Analisis Potensi Cagar Budaya Kota Magelang." *Jendela Inovasi Daerah* 3, no. 2 (2020). <https://doi.org/10.56354/jendelainovasi.v3i2.87>.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 32. (n.d.). [https://www.mkri.id/public/content/infoumum/regulation/pdf/UUD45 ASLI.pdf](https://www.mkri.id/public/content/infoumum/regulation/pdf/UUD45%20ASLI.pdf).
- "Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," 2014. <https://peraturan.bpk.go.id>.
- "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya," 2010. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38552/uu-no-11-tahun-2010>.
- "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.," 2011. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/39188/uu-no-12-tahun-2011>.
- "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," 2014. https://bapenda.jabarprov.go.id/JDIH/Undang-Undang/UNDANG-UNDANG_REPUBLIK_INDONESIA_NOMOR_23_TAHUN_2014.pdf.
- "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang," 2007. [https://peraturan.bpk.go.id/Download/29499/UU Nomor 26 Tahun 2007.pdf](https://peraturan.bpk.go.id/Download/29499/UU%20Nomor%2026%20Tahun%202007.pdf).