

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Bangunan cagar budaya merupakan susunan binaan yang terbuat dari bahan alam maupun buatan manusia yang dirancang untuk memenuhi kebutuhan ruang, baik berdinding maupun tanpa dinding serta beratap. Keberadaannya memiliki kedudukan penting dalam sejarah perjalanan bangsa karena bangunan cagar budaya tidak hanya berusia 50 tahun atau lebih, tetapi juga merepresentasikan gaya atau karakter zamannya serta memuat nilai historis, ilmiah, pendidikan, religi, dan budaya. Sebuah bangunan dapat ditetapkan sebagai cagar budaya apabila memenuhi berbagai kriteria, seperti terdiri atas unsur tunggal maupun jamak, berdiri secara bebas atau menyatu dengan formasi alam, dan memiliki arti khusus yang dapat memperkuat kepribadian bangsa (Undang-undang No.11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya). Bangunan cagar budaya merupakan nilai yang penting bagi kebanggaan komunitas dan dapat menjadi perekat sosial, baik dalam tingkat lokal maupun nasional. Bangunan cagar budaya merupakan cerminan identitas suatu masyarakat dalam suatu wilayah, legitimasi sosial maupun politik, dan juga sebagai bentuk refleksi atas suatu peristiwa di masa lalu. Menurut (Pramudia, 2015), bangunan cagar budaya atau *heritage building* merupakan bangunan unik yang harus dijaga karena memiliki nilai-nilai historis yang tidak dimiliki oleh bangunan-bangunan *modern* masa kini. Bangunan cagar budaya bukan sekadar struktur fisik biasa, melainkan merupakan representasi identitas suatu kawasan. Menurut (Batubara, 2015) keberadaan bangunan cagar budaya di suatu kawasan merupakan suatu warisan budaya *tangible* yang dapat berperan sebagai identitas suatu kawasan. Di kawasan perkotaan, bangunan cagar budaya telah banyak dimanfaatkan sebagai bangunan pemerintahan, gedung perkantoran, fasilitas umum atau sosial seperti stasiun kereta api, tempat ibadah, hingga bangunan komersial dan residensial yang mencerminkan perjalanan sejarah

perkembangan kota. Keberadaan bangunan-bangunan ini menjadi bukti perkembangan transformasi kota dari masa kolonial hingga era kemerdekaan dan pembangunan nasional. Bangunan cagar budaya di kawasan perkotaan tidak hanya berfungsi sebagai *landmark* visual yang membentuk identitas kota, tetapi juga sebagai dokumentasi arsitektur yang merekam perkembangan teknologi bangunan, tata kota, dan dinamika sosial, budaya dan ekonomi masyarakat dari waktu ke waktu. Keberadaan bangunan-bangunan ini memberikan dimensi sejarah yang dapat memperkaya karakter kawasan perkotaan saat ini. Menurut (Budiharjo, 2003) Kota yang tidak memiliki bangunan bersejarah ibarat kota tanpa ingatan.

Namun dalam konteks perkotaan, bangunan cagar budaya seringkali terancam oleh pengembangan kota yang lebih mementingkan keuntungan ekonomi jangka pendek, dimana pengembangan perkotaan lebih difokuskan pada pembangunan prasarana fisik dan pembangunan ekonomi (Tanudirjo, 2003). Pembangunan kota seringkali tidak memperhatikan keberadaan bangunan dan kawasan cagar budaya yang berarti tidak mencerminkan pembangunan berkelanjutan (Adishakti, 2009). Menurut (Fardhyan, 2024) di tengah pesatnya pertumbuhan kota yang begitu pesat, bangunan cagar budaya terus mengalami tekanan akibat dari pembangunan dan degradasi kualitas lingkungan. Dalam Pedoman Cagar Budaya Tangguh Bencana ancaman atau bahaya adalah situasi kondisi atau karakteristik biologis, klimatologis, geografis, geologis, sosial, ekonomi, politik, budaya dan teknologi suatu masyarakat di suatu wilayah dalam jangka waktu tertentu yang berpotensi menimbulkan korban, kerusakan dan kehilangan pada cagar budaya. Ancaman atau bahaya pada bangunan cagar budaya dapat disebabkan oleh faktor manusia dan bencana. Menurut (Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana), bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam, faktor non alam dan faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian

harta benda, dan dampak psikologis. UU ini mengkategorikan bencana menjadi bencana alam, bencana non-alam, dan bencana sosial. Terdapat 13 jenis bencana yang dapat mengancam keberadaan cagar budaya, yaitu gempa bumi, tsunami, banjir, tanah longsor, letusan gunung api, gelombang ekstrim dan abrasi, cuaca ekstrim, kekeringan, kebakaran hutan dan lahan, kebakaran gedung dan pemukiman, epidemi dan wabah penyakit, gagal teknologi dan konflik sosial. Adanya ancaman-ancaman tersebut membuat keberadaan bangunan cagar budaya menjadi sangat rentan, bukan karena sudah berusia lebih dari 50 tahun, tetapi karena berada di lingkungan dinamis yaitu kondisi alam (bencana alam) dan aktivitas pembangunan yang berakibat buruk pada keberadaan bangunan cagar budaya. Definisi kerentanan dalam konteks cagar budaya adalah tingkat kekurangan kemampuan dari cagar budaya dan masyarakat untuk mencegah, menjinakkan, mencapai kesiapan, dan menanggapi dampak ancaman atau bahaya tertentu. Kerentanan dapat berupa kerentanan sosial budaya, fisik, ekonomi dan lingkungan, yang dapat ditimbulkan oleh berbagai penyebab. Keberadaan bangunan cagar budaya di kawasan perkotaan justru berisiko menimbulkan potensi kerusakan atau bahkan kehilangan yang besar. Mengingat bangunan cagar budaya memiliki sifat unik, langka, rapuh, tidak dapat diperbaharui, tidak dapat digantikan oleh teknologi dengan bahan yang sama, dan merupakan bukti-bukti aktivitas manusia dari masa lalu. Menurut (Tarraguel, 2011) risiko kehilangan pada bangunan cagar budaya merupakan hasil hubungan antara bahaya yang mengancam suatu kawasan dan tingkat kerentanan yang dimiliki oleh bangunan atau situs cagar budaya. Hal yang sama juga dijelaskan oleh (Wardani et al., 2018) bahwa risiko merupakan bentuk konsekuensi kehilangan yang dihasilkan dari interaksi antara bahaya dan kerentanan. Risiko kehilangan tidak hanya mengacu pada kemungkinan kerusakan fisik bangunan, tetapi juga mencakup hilangnya nilai sejarah, arsitektur dan sosial yang melekat pada bangunan cagar budaya. Risiko pada bangunan cagar budaya merupakan kondisi yang muncul ketika bangunan yang memiliki nilai penting terpapar berbagai ancaman, baik yang

bersifat alam atau non alam, dalam situasi kerentanan tertentu dan tanpa adanya perlindungan yang memadai.

Jakarta Pusat merupakan salah satu wilayah administratif di Provinsi DKI Jakarta yang memiliki nilai historis tinggi dengan banyaknya kekayaan warisan cagar budaya. Warisan cagar budaya yang terdapat di kawasan ini merupakan hasil peninggalan dari dua periode penting, yaitu masa kolonial Belanda dan era kemerdekaan Indonesia. Secara historis, kawasan yang saat ini dikenal sebagai Jakarta Pusat dahulu bernama *Koningsplein* atau dalam bahasa Indonesia berarti lapangan raja, yang pada masa kolonial berfungsi sebagai pusat pemerintahan Hindia Belanda setelah dipindahkan dari kawasan Batavia Lama. Keterhubungan fungsi kawasan ini sebagai pusat pemerintahan terus berlanjut hingga era kemerdekaan dan masa kini. Jakarta Pusat berkembang tidak hanya sebagai pusat pemerintahan, tetapi juga sebagai pusat perekonomian nasional yang strategis. Meskipun mengalami perkembangan pesat sebagai kawasan perkotaan *modern*, Jakarta Pusat berhasil mempertahankan warisan sejarah berupa bangunan yang telah ditetapkan sebagai cagar budaya. Berdasarkan Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. 1531 Tahun 2021 Tentang Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah Provinsi DKI Jakarta, terdapat 78 objek cagar budaya yang sudah ditetapkan oleh Keputusan Gubernur atau SK Menteri, yang dimana sebagian besar berupa gedung atau bangunan dan sebagian kecil merupakan struktur. Selain objek cagar budaya yang telah ditetapkan, Kota Jakarta Pusat juga masih memiliki sebanyak 95 objek yang diduga cagar budaya dan telah diusulkan oleh Tim Ahli Cagar Budaya (TACB) untuk diproses penetapannya. Kemudian menurut laporan dari Pusat Konservasi Cagar Budaya (PKCB) DKI Jakarta, per tahun 2024 objek cagar budaya berupa bangunan ada sebanyak 85 objek yang sudah ditetapkan. Keberadaan bangunan cagar budaya yang sudah ditetapkan di kota Jakarta Pusat tersebar di 6 kecamatan, yaitu Kecamatan Gambir, Kecamatan Senen, Kecamatan Sawah Besar, Kecamatan Menteng, Kecamatan Tanah Abang dan Kecamatan

Kemayoran. Kawasan Jalan Medan Merdeka yang berada di Kecamatan Gambir menjadi salah satu konsentrasi bangunan-bangunan cagar budaya yang ada di Kota Jakarta Pusat. Di kawasan ini, terdapat beberapa bangunan yang termasuk cagar budaya, seperti Istana Merdeka, Istana Negara, Balai Kota DKI Jakarta, dan gedung-gedung kementerian yang sudah ditetapkan statusnya menjadi cagar budaya.



Gambar 1 Istana Merdeka
Sumber: Dinas Kebudayaan DKI Jakarta



Gambar 2 Istana Negara
Sumber Dinas Kebudayaan DKI Jakarta

Permasalahan pelestarian warisan budaya masih menjadi tantangan di berbagai wilayah di Indonesia. Kondisi tersebut dipengaruhi oleh belum optimalnya kesadaran dan pemahaman masyarakat mengenai pentingnya pelestarian warisan budaya, sehingga keberadaan aset budaya sering kali belum memperoleh perhatian yang memadai. Upaya pelestarian yang telah dilakukan, khususnya di kota-kota

besar, dan masih cenderung berfokus pada warisan budaya yang telah dikenal luas, sementara bangunan cagar budaya yang kurang dikenal atau memiliki eksposur rendah masih berpotensi terabaikan akibat keterbatasan informasi, sosialisasi, dan perhatian (Pharmacytha & Savitri, 2024). Dalam konteks kawasan perkotaan seperti Kota Jakarta Pusat, kondisi tersebut semakin diperkuat oleh tingginya tekanan pembangunan dan aktivitas perkotaan yang dapat meningkatkan potensi kehilangan nilai bangunan cagar budaya. Namun keberadaan bangunan cagar budaya di kawasan perkotaan Kota Jakarta Pusat ini menghadapi beberapa permasalahan yang dapat menimbulkan risiko kerusakan atau bahkan kehilangan. Bangunan cagar budaya di Jakarta Pusat memiliki berbagai faktor kerentanan pada setiap bangunannya. Seperti kondisi fisik bangunan yang mengalami penurunan kualitas karena sudah berusia sangat tua sejak era kolonial, dimana komponen bangunan mulai mengalami kerusakan akibat pengaruh iklim, pencemaran udara, dan kurangnya perawatan yang memadai sesuai standar konservasi. Kemudian dari sisi pengelolaan, terdapat permasalahan terkait kepemilikan yang terbagi antara swasta dan pemerintah, disertai dengan kurangnya pemahaman dan dana yang cukup untuk melakukan pemeliharaan berkala. Kemudian berdasarkan data Dinas Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta tentang laporan kegiatan pemutakhiran data cagar budaya tahun 2022, setiap bangunan cagar budaya di Kota Jakarta Pusat memiliki kondisi keterancaman yang berbeda-beda. Ancaman atau bahaya yang teridentifikasi pada bangunan cagar budaya di kawasan Jakarta Pusat menunjukkan adanya tekanan pembangunan yang terlihat dari berbagai kebutuhan fungsional seperti perluasan fasilitas perkantoran, pengembangan sarana pendidikan, pembangunan infrastruktur komersial, serta penyediaan sarana prasarana pendukung kawasan strategis. Kebutuhan lahan yang terus meningkat di kawasan perkotaan ini mendorong alih fungsi atau pembongkaran bangunan bersejarah untuk kepentingan pembangunan. Bangunan No. 46 yang berlokasi di Jalan Pasar Baru menjadi salah satu contoh pembongkaran bangunan cagar budaya. Lokasi strategis bangunan cagar budaya di pusat kota yang berpotensi

dimanfaatkan untuk kepentingan komersial dengan nilai ekonomi tinggi justru menunjukkan bahwa posisi strategis bisa menjadi ancaman serius bagi pelestarian keaslian bangunan, dimana tekanan ekonomi dapat mengalahkan pertimbangan nilai historis dan budaya yang seharusnya dilindungi. Faktor pemicu utama yang mendasari timbulnya tekanan pembangunan adalah kepadatan penduduk. Kepadatan penduduk yang tinggi di kawasan Jakarta Pusat sebagai pusat pemerintahan dan perekonomian menciptakan kebutuhan akan ruang dan lahan yang terus meningkat untuk menampung berbagai aktivitas.



Gambar 3 Bangunan No.46 sebelum dibongkar
Sumber: Dinas Kebudayaan DKI Jakarta



Gambar 4 Bangunan No.46 setelah dibongkar
Sumber: Dinas Kebudayaan DKI Jakarta

Fenomena pembongkaran bangunan cagar budaya menunjukkan adanya masalah integrasi antara kebijakan pelestarian dengan rencana tata ruang kota,

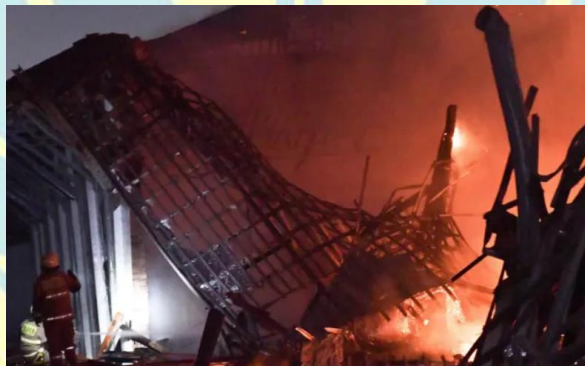
dimana bangunan cagar budaya tidak mendapat perlindungan yang memadai dalam proses perencanaan pembangunan. Hal ini juga menjadi salah satu bentuk ancaman atau bahaya yang bersumber dari kebijakan perencanaan dan pengembangan kawasan. Kebijakan rencana pola ruang bisa menjadi faktor yang mengancam keberadaan bangunan cagar budaya di kawasan perkotaan. Berbagai rencana pengembangan kawasan yang berpotensi mengubah lanskap budaya serta pembangunan lingkungan sekitar untuk fungsi-fungsi baru, salah satunya seperti Gedung Pancasila, adanya kebutuhan akan ruang kantor dan pertemuan penting dapat mengakibatkan bentuk gedung berubah, selain itu pemugaran yang tidak sesuai aturan dapat berdampak pada eksistensi bangunan. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pembangunan tidak selalu mempertimbangkan dampaknya terhadap keberadaan cagar budaya. Kondisi ini mencerminkan ketidakharmonisan antara kebijakan pelestarian cagar budaya dengan kebijakan pembangunan perkotaan yang menimbulkan konflik kepentingan. Ancaman atau bahaya serius lainnya yang terjadi di Jakarta Pusat adalah bencana, meskipun bencana banjir sering menjadi sorotan sebagai bencana yang lekat dengan Jakarta, faktanya banjir bukanlah satu-satunya ancaman bencana yang terjadi di kota Jakarta. Kebakaran gedung dan permukiman justru lebih sering terjadi dibandingkan banjir. Berdasarkan data Dinas Penanggulangan Kebakaran dan Penyelamatan (Gulkarmat) Provinsi DKI Jakarta, selama periode juni hingga agustus 2024, tercatat 514 kasus kebakaran di gedung dan permukiman. Berdasarkan Pedoman Cagar Budaya Tangguh Bencana, Kebakaran adalah situasi dimana bangunan pada suatu tempat dilanda api yang menimbulkan korban atau kerugian. Kejadian kebakaran dapat berakibat langsung terhadap kerusakan fisik cagar budaya. Kejadian kebakaran termasuk bencana non alam sehingga yang perlu diperhatikan adalah kerentanan (*vulnerability*) yaitu kondisi dari bangunan cagar budaya yang dapat menyebabkan bencana dan akan menimbulkan dampak terhadap cagar budaya. Salah satu kejadian kebakaran yang terjadi pada

bangunan cagar budaya adalah Museum Nasional. Hal ini merupakan salah satu bukti bahwa kejadian bencana kebakaran dapat mengancam bangunan cagar budaya.



Gambar 5 Meseum Nasional pasca kebakaran

Sumber: Antara Foto



Gambar 6 Kejadian kebakaran Museum Nasional

Sumber: (Antara Foto)

Dengan adanya permasalahan yang teridentifikasi pada bangunan cagar budaya di Kota Jakarta Pusat peneliti tergerak untuk melakukan penelitian dengan judul “Analisis Risiko Kehilangan Nilai Bangunan Cagar Budaya di Kawasan Perkotaan Kota Jakarta Pusat” yang bertujuan untuk menganalisis risiko yang berpotensi menyebabkan hilangnya nilai bangunan cagar budaya melalui penilaian terhadap kemungkinan terjadinya bahaya dan besarnya

dampak yang ditimbulkan berdasarkan tingkat kerentanan bangunan, sehingga dapat diketahui tingkat risiko serta dapat ditentukan prioritas pelestariannya.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penelitian ini memiliki identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Keberadaan bangunan cagar budaya di kawasan perkotaan berpotensi menimbulkan kerusakan atau bahkan kehilangan nilai yang besar. Bangunan cagar budaya memiliki sifat unik, langka, rapuh, tidak dapat diperbaharui, tidak dapat digantikan oleh teknologi dengan bahan yang sama, dan merupakan bukti-bukti aktivitas manusia dari masa lalu.
2. Bangunan cagar budaya di Jakarta Pusat memiliki berbagai faktor kerentanan pada setiap bangunannya. Seperti kondisi fisik bangunan yang mengalami penurunan kualitas karena sudah berusia sangat tua sejak era kolonial, dimana komponen bangunan mulai mengalami kerusakan akibat pengaruh iklim atau pencemaran udara. Adanya permasalahan kepemilikan cagar budaya yang terbagi antara pihak swasta dan pemerintah menciptakan kerentanan perawatan akibat perbedaan orientasi nilai, keterbatasan alokasi biaya dan ketidakpastian koordinasi konservasi. Kemudian lokasi strategis bangunan cagar budaya di Jakarta Pusat rentan karena desakan komersialisasi ekonomi sehingga menimbulkan tindakan pembongkaran liar demi pembangunan gedung modern.
3. Kondisi dinamis pada suatu kawasan, terutama di kawasan perkotaan menyebabkan adanya tekanan pembangunan seperti perubahan fungsi bangunan dan intensitas aktivitas masyarakat yang tinggi sehingga dapat membahayakan dan berdampak langsung pada bangunan cagar budaya.
4. Kebijakan rencana pola ruang bisa menjadi faktor yang membahayakan bagi keberadaan bangunan cagar budaya di kawasan perkotaan. Berbagai rencana

pengembangan kawasan yang berpotensi mengubah lanskap budaya serta pembangunan lingkungan sekitar untuk fungsi-fungsi baru. Tidak selarasnya integrasi antara kebijakan pelestarian dengan rencana tata ruang kota, dimana bangunan cagar budaya tidak mendapat perlindungan yang memadai dalam proses perencanaan pembangunan.

5. Tingginya frekuensi kejadian bencana kebakaran gedung dan permukiman di Kota Jakarta Pusat menjadi salah satu ancaman yang akan berdampak pada bangunan cagar budaya.

1.3 Pembatasan Masalah

1. Bangunan cagar budaya yang menjadi fokus penelitian adalah bangunan cagar budaya yang berada di Kota Jakarta Pusat dan telah ditetapkan menjadi cagar budaya. Sebaran bangunan cagar budaya yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari Pusat Konservasi Bangunan Cagar Budaya Provinsi DKI Jakarta (PKCB). Sebanyak 85 bangunan cagar budaya yang tersebar di seluruh Kota Jakarta Pusat.
2. Penelitian ini akan membatasi fokus pada analisis risiko kehilangan nilai bangunan cagar budaya berdasarkan faktor kerentanan dan bahaya yang telah teridentifikasi, serta ditetapkan melalui kajian literatur yang sudah ada.

1.4 Rumusan Masalah

1. Bagaimana tingkat risiko kehilangan bangunan cagar budaya di kawasan perkotaan Kota Jakarta Pusat berdasarkan faktor kerentanan dan bahayanya?

1.5 Manfaat Penelitian

1. Memperkaya pemahaman tentang risiko kehilangan bangunan cagar budaya serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.
2. Mengembangkan konsep risiko pada bangunan cagar budaya yang dapat diterapkan dalam konteks pelestarian warisan cagar budaya, dengan

mengintegrasikan pendekatan dan aspek yang berasal dari disiplin ilmu geografi.

3. Memperkuat kajian akademis sebagai referensi dan rujukan bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan warisan cagar budaya di kawasan perkotaan.
4. Menyediakan data dan informasi spasial tentang sebaran tingkat risiko kehilangan bangunan cagar budaya di Jakarta Pusat sebagai dasar pengambilan kebijakan pelestarian, monitoring dan evaluasi penetapan cagar budaya.
5. Memberikan informasi tentang keberadaan dan risiko yang dihadapi bangunan cagar budaya di lingkungan masyarakat.
6. Meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya keberadaan bangunan cagar budaya sebagai identitas kota dan warisan budaya bangsa.

