JURNAL LOCUS: Penelitian & Pengabdian
Volume 5 No. 11 November 2026, pp 10234-10239
E-ISSN 2829-7334
DOI: 10.58344/locus.v5i11.6515

Ketika Batu Keramat Berhadapan dengan Gudang Pendingin: Perlindungan Cagar Budaya terhadap Pembangunan *Cold Storage* di Banda Neira

Michael Stefi Talapessy, Renny Heronia Nendissa, Yohanes Pattinasarany*
Universitas Pattimura, Indonesia
Email : miketalapessy@gmail.com, yreenn@yahoo.com, j_pattinasarany@yahoo.com*

Keywords:
Cultural Heritage Site; Cold Storage; Banda Neira; Legal Protection; Validity of Permits.

This is an open access article under the CC BY-SA license.
Copyright © 2026 by Author. Published by Publikasi Indonesia

Abstract

The construction of a cold storage facility in Namsawar Village, Banda Neira Subdistrict, took place at a location believed by the indigenous community to be the sacred site of Manggurebe Belang. This study aims to analyze whether such construction can be carriedout at a cultural heritage site and to examine its legal implications. The study employs a normative legal approach using statutory and conceptual frameworks, supported by limited interviews with traditional leaders and residents. Legal materials were analyzed using a prescriptive qualitative method based on the theories of jurisdiction, legal protection, and development. The results of the study indicate. The results of the study indicate that the construction of a cold storage facility at a cultural heritage site cannot be carried out because it alters the function of the space and contradicts Article 81, paragraph (1) of Law No. 11 of 2010. An examination of the building permit through indicators of authority, procedure, and substance reveals strong evidence of procedural and substantive defects; consequently, the legal outcome is that the permit may be revoked by the competent authority or through a ruling by the Administrative. Local governments need to review the permit, halt construction activities, and designate the site as a cultural heritage site.

Kata Kunci:
Cagar Budaya; *Cold Storage*; Banda Neira; Perlindungan Hukum; Keabsahan Izin.

Abstrak

Pembangunan gudang pendingin (*cold storage*) di Negeri Namsawar, Kecamatan Banda Neira, dilakukan pada lokasi yang oleh masyarakat adat diyakini sebagai tempat keramat Manggurebe Belang. Penelitian ini bertujuan menganalisis apakah bisa melakukan pembangunan tersebut pada lokasi cagar budaya serta akibat hukumnya. Penelitian menggunakan tipe yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, didukung wawancara terbatas dengan tokoh adat dan warga. Bahan hukum dianalisis secara kualitatif preskriptif menggunakan teori kewenangan, teori perlindungan hukum, dan teori pembangunan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembangunan cold storage pada lokasi cagar budaya tidak dapat dilakukan karena mengubah fungsi ruang dan bertentangan dengan Pasal 81 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010. Pengujian izin mendirikan bangunan melalui indikator kewenangan, prosedur, dan substansi menunjukkan adanya dugaan kuat cacat prosedur dan substansi, sehingga akibat hukumnya adalah izin dapat dibatalkan oleh pejabat yang berwenang atau melalui putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Pemerintah daerah perlu meninjau ulang perizinan, menghentikan kegiatan pembangunan, dan menetapkan status cagar budaya lokasi tersebut.

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditetapkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), sehingga setiap tindakan pemerintah maupun warga negara harus tunduk pada norma hukum. Dalam kerangka itu, Pasal 32 ayat (1) UUD NRI 1945 membebankan kepada pemerintah kewajiban memajukan kebudayaan nasional, termasuk melindungi pranata adat dan kawasan peninggalan bersejarah yang menjadi identitas masyarakat. Kebudayaan yang diwariskan lintas generasi harus dijaga agar tidak hilang dan tetap menjadi warisan bagi generasi mendatang (Arifin, 2018; Hadjon, 1987; Ismoyo et al., 2025; Jurdi, 2023; Sudrajat, 2022).

Perlindungan warisan budaya kebendaan diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya (UU No. 11/2010). Pasal 1 angka 1 mendefinisikan cagar budaya sebagai warisan budaya bersifat kebendaan yang perlu dilestarikan karena bernilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan (Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2011–2031, 2012; *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, 2021). Pasal 81 ayat (1) melarang setiap orang mengubah fungsi ruang situs atau kawasan cagar budaya, kecuali dengan izin menteri, gubernur, atau bupati/wali kota sesuai peringkatnya. Larangan ini berkaitan dengan penataan ruang yang menurut Pasal 65 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 harus melibatkan peran masyarakat, serta dengan kewajiban penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) yang melibatkan masyarakat terdampak menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 (Firdausi et al., 2024; Halisa, 2022; Sari & Cipta, 2026; Satina, 2024; Sinaga & Subiyanto, 2023; Surbakti, 2021).

Kepulauan Banda, bagian dari gugusan kepulauan rempah di Kabupaten Maluku Tengah, menyimpan peninggalan kolonial dan situs adat yang bernilai tinggi. Pemerintah daerah juga telah menetapkan kebijakan penataan ruang publik pada kawasan cagar budaya Banda. Namun, di Negeri Namsawar (Desa Nusantara), Kecamatan Banda Neira, dibangun gudang pendingin (*cold storage*) pada lokasi yang oleh masyarakat adat diyakini sebagai tempat keramat penghormatan tujuh negeri sebelum berangkat ke medan perang, yang dikenal sebagai Manggurebe Belang. Pembangunan itu disebut dilakukan tanpa melibatkan tua adat dan tokoh masyarakat, dokumen perizinannya tidak dapat diakses publik, dan lokasinya telah direklamasi sehingga keaslian lokasinya berubah. Kondisi ini memicu konflik sosial yang berkepanjangan (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 1945; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, 2009; Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, 2021; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, 2010; Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, 2007; *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, 2014).

Kebaruan penelitian ini terletak pada penggunaan kerangka teori perlindungan hukum preventif dan represif yang dipadukan dengan pengujian keabsahan izin berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang diterapkan secara spesifik pada kasus pembangunan cold storage di lokasi keramat Banda Neira. Pendekatan ini belum banyak digunakan dalam kajian serupa, sehingga penelitian ini memberikan kontribusi metodologis dan praktis bagi upaya perlindungan cagar budaya di Indonesia. Tujuan penelitian ini adalah mengkaji dan menganalisis apakah pembangunan cold storage di Banda Neira dapat dilakukan pada lokasi cagar budaya dan apa akibat hukumnya, guna menghasilkan rekomendasi preskriptif bagi pemerintah daerah dan masyarakat adat dalam melindungi situs sakral di Kepulauan Banda.

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam kajian perlindungan cagar budaya dan hukum administrasi pemerintahan, serta kontribusi praktis bagi pemerintah daerah, masyarakat adat, dan pemangku kepentingan lainnya dalam merumuskan kebijakan perlindungan cagar budaya yang lebih partisipatif dan berkeadilan. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menjawab permasalahan hukum yang konkret, tetapi juga memberikan landasan bagi upaya pencegahan konflik serupa di masa depan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini bertipe yuridis normatif (*doctrinal legal research*) yang mengkaji hukum sebagai sistem norma, asas, kaidah, dan doktrin. Tipe ini dipilih karena isu utamanya adalah kesesuaian peraturan perundang-undangan dengan pembangunan *cold storage* pada lokasi cagar budaya. Sifat penelitian preskriptif, yakni memberikan rekomendasi bagi perlindungan lokasi keramat di Kepulauan Banda (Tahir & Astawa, 2023).

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah secara sistematis norma yang relevan, dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menjelaskan konsep cagar budaya dan *cold storage*. Landasan teoretis meliputi teori kewenangan, teori perlindungan hukum, dan teori pembangunan.

Bahan hukum primer terdiri atas UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021, dan Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2011–2031. Bahan hukum sekunder berupa buku teks, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu, sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus dan sumber penunjang lain.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembangunan *Cold Storage* di Lokasi Cagar Budaya

Lokasi keramat di Negeri Namsawar bersifat kebendaan, dijaga turun-temurun, dan dipakai dalam ritus adat, sehingga memenuhi unsur nilai penting bagi sejarah dan kebudayaan dalam Pasal 1 angka 1 UU Cagar Budaya dan dapat dikategorikan sebagai cagar budaya. Kepastian statusnya tetap memerlukan proses penetapan, sehingga pemerintah daerah perlu segera menetapkannya. Pembangunan *cold storage* mengubah fungsi ruang dari ruang sakral yang dilestarikan menjadi ruang usaha komersial. Perubahan itu dilarang Pasal 81 ayat (1) UU Cagar Budaya kecuali dengan izin pejabat yang berwenang sesuai peringkat cagar budaya.

Dalam teori perlindungan hukum Hadjon (1987), pagar preventif sebenarnya tersedia: larangan Pasal 81 ayat (1), peran serta masyarakat dalam penataan ruang menurut Pasal 65 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, serta pelibatan masyarakat dalam AMDAL menurut Pasal 26 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dan Pasal 27–28 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 yang mewajibkan pengumuman dan konsultasi publik. Perlindungan itu baru bermakna bila masyarakat dilibatkan sebelum pembangunan dimulai. Secara administratif, usaha *cold storage* memang mensyaratkan Nomor Induk Berusaha melalui sistem OSS, kode KBLI 52102, dan perizinan berbasis risiko menurut Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021. Pemenuhan syarat administratif tersebut tidak menghapus larangan substantif atas perubahan fungsi ruang. Di lapangan, bangunan baru berada pada tahap pondasi dan tiang, sedangkan informan adat menyatakan tidak pernah dimintai persetujuan. Dengan demikian, pembangunan *cold storage* pada lokasi tersebut tidak dapat dilakukan.

Keabsahan Izin Mendirikan Bangunan

Pengujian keabsahan izin menggunakan tiga indikator dalam Pasal 52 UU No. 30 Tahun 2014, yaitu ditetapkan oleh pejabat berwenang, sesuai prosedur, dan sesuai substansi. Pada indikator kewenangan, bupati berwenang menerbitkan izin mendirikan bangunan menurut peraturan daerah, sehingga unsur ini terpenuhi secara formal. Pada indikator prosedur, permohonan izin mensyaratkan gambar situasi, rencana bangunan, pertimbangan teknis camat, bukti hak atas tanah, persetujuan pemilik lahan, dan bukti pajak bumi dan bangunan. Pengelola tidak dapat menunjukkan dokumen izin, asal-usul sertifikat tanah atas nama pemrakarsa tidak jelas padahal lahan dikuasai masyarakat adat secara turun-temurun, dan warga menyatakan tidak ada pelibatan. Keadaan ini bertentangan dengan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang mewajibkan pejabat membuka akses dokumen administrasi pemerintahan kepada warga.

Pada indikator substansi, pembangunan merusak nilai sakral dan fungsi ritual lokasi serta menimbulkan konflik sosial, dan tidak ada bukti izin perubahan fungsi ruang sebagaimana disyaratkan Pasal 81 ayat (1) UU Cagar Budaya. Penerbitan izin oleh bupati tidak serta-merta memenuhi syarat Pasal 81 ayat (1), sebab izin itu hanya sah bila diberikan sesuai peringkat cagar budaya dan melalui prosedur yang benar. Karena dokumen tidak diperoleh, temuan mengenai prosedur dan substansi merupakan dugaan kuat yang bertumpu pada wawancara dan fakta ketertutupan dokumen, dan pembuktian akhirnya menjadi ranah pengadilan.

Akibat Hukum Pembangunan *Cold Storage*

Akibat hukum mencakup lahir, berubah, atau lenyapnya keadaan hukum dan hubungan hukum. Keputusan pemerintahan yang cacat prosedur dan/atau substansi dapat dibatalkan pembatalan dilakukan oleh pejabat yang menetapkannya, atasan pejabat tersebut, atau berdasarkan putusan pengadilan (Pasal 71 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014). Jika perlindungan preventif gagal, hukum menyediakan perlindungan represif berupa pembatalan izin dan sertifikat serta gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Pelanggaran yang merusak lingkungan hidup, termasuk lingkungan yang dilindungi lintas generasi oleh masyarakat adat, dapat dikenai sanksi administratif berat berdasarkan Pasal 80 undang-undang yang sama.

Dengan demikian, pembangunan *cold storage* pada lokasi cagar budaya Namsawar berakibat izin mendirikan bangunannya dapat dibatalkan dan proses perizinannya dipandang pendugaan tidak sah karena tidak ada izin perubahan fungsi ruang menurut Pasal 81 ayat (1) UU Cagar Budaya. Masyarakat adat tidak dibiarkan menanggung akibatnya sendiri karena hukum menyediakan jalan untuk mengoreksi keputusan yang kepastian hukumnya diragukan.

KESIMPULAN

Pembangunan *cold storage* di Banda Neira tidak dapat dilakukan pada lokasi cagar budaya karena mengubah fungsi ruang dan bertentangan dengan Pasal 81 ayat (1) UU Cagar Budaya. Selain itu, aspek prosedur dan substansi perizinannya patut diduga tidak terpenuhi meskipun kewenangan penerbitan izin berada pada bupati. Kedua, akibat hukumnya adalah izin mendirikan bangunan dapat dibatalkan oleh pejabat penerbit, atasannya, atau melalui putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, dan kegiatan pembangunan yang masih berlangsung dapat digugat. Pemerintah Kabupaten Maluku Tengah disarankan meninjau ulang seluruh perizinan, menghentikan pembangunan, dan menetapkan status cagar budaya lokasi tersebut, sedangkan masyarakat adat disarankan aktif mengawasi pembangunan dan menggunakan hak mengajukan keberatan.

PENDANAAN

Penulis menyatakan bahwa tidak ada dukungan finansial yang diterima untuk pelaksanaan penelitian ini dan/atau penerbitan artikel ini.

KONFLIK KEPENTINGAN

Penulis menyatakan bahwa penelitian ini dilakukan tanpa adanya hubungan komersial atau finansial yang dapat ditafsirkan sebagai potensi konflik kepentingan.

KONTRIBUSI PENULIS

Michael Stefi Talapessy: konseptualisasi penelitian, perancangan metodologi, pelaksanaan eksperimen, pengumpulan data, analisis data, penyusunan manuskrip, dan revisi manuskrip. Renny Heronia Nendissa dan Yohanes Pattinasarany: supervisi penelitian, validasi hasil penelitian, pemberian masukan ilmiah, serta peninjauan dan revisi manuskrip. Seluruh penulis telah membaca dan menyetujui versi akhir manuskrip.

PERNYATAAN PENGGUNAAN KECERDASAN ARTIFISIAL GENERATIF

Penulis menyatakan bahwa kecerdasan artifisial (AI) generatif digunakan dalam penyusunan manuskrip ini untuk membantu meningkatkan kejelasan bahasa, memperbaiki tata bahasa, dan menyempurnakan struktur penulisan. AI generatif tidak digunakan untuk menghasilkan, memanipulasi, atau menganalisis data penelitian. Seluruh isi manuskrip telah ditinjau dan diverifikasi oleh penulis. Penulis bertanggung jawab sepenuhnya atas keakuratan, integritas, dan isi akhir manuskrip.

REFERENSI

Arifin, H. P. (2018). Politik hukum perlindungan cagar budaya di Indonesia. *Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi*.

Firdausi, H., Rahawarin, M. A., & Selanno, H. (2024). Implementasi kebijakan perencanaan ruang publik ramah lingkungan di kawasan cagar budaya Banda. *Inovatif: Jurnal Penelitian Ilmu Sosial*.

Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu.

Halisa, A. (2022). *Pentingnya keberagaman budaya sebagai modal utama untuk memajukan bangsa Indonesia*.

Ismoyo, J. D., Apriyanto, & Haryanti, T. (2025). *Teori negara hukum modern*. PT Sonpedia Publishing Indonesia.

Jurdi, F. (2023). *Pengantar hukum administrasi negara* (Edisi pertama). Kencana.

Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2011–2031, (2012).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. (2021).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (1945).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, (2009).

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, (2021).

Sari, I., & Cipta, G. A. (2026). Menyoal batasan wewenang pemerintah dalam mengambil sebuah tindakan pemerintahan. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*.

Satina, R. (2024). Penyelenggaraan tata ruang dan penegakan hukum terhadap pelanggaran tata ruang berbasis tujuan pembangunan Indonesia berkelanjutan. *Jurnal Hukum Inkracht*.

Sinaga, E., & Subiyanto, A. A. (2023). *Penetapan cagar budaya ditinjau dari perspektif kepastian hukum dalam mewujudkan kesejahteraan umum*.

Sudrajat, T. (2022). *Hukum birokrasi pemerintahan: Kewenangan dan kedudukan*. Sinar Grafika.

Surbakti, K. (2021). Pemanfaatan sisa-sisa kolonial di Pulau Neira, Kepulauan Banda, Kabupaten Maluku Tengah sebagai upaya pelestarian warisan budaya. *Forum Arkeologi*.

Tahir, R., & Astawa, G. P. (2023). *Metodologi penelitian bidang hukum: Suatu pendekatan teori dan praktik*. PT Sonpedia Publishing Indonesia.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, (2010).

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, (2007).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. (2014).