

Pengelolaan Warisan Budaya Bangka: Inkonsistensi Kebijakan, Regulasi, dan Partisipasi Publik

¹Iskandar Zulkarnain

Abstract

This study aimed to describe government policy in managing the cultural heritage as a basis for legal regulation spawned cultural heritage management can strengthen the identity. This study uses qualitative policy analysis. Policy analysis seeks to influence the policy-making process "through research and arguments that not only supports the analysis of "problem", but also an analysis of what options or alternative policies to be taken".

The results showed that the cultural heritage management policy which consists of the management of cultural heritage and the management of cultural heritage objects in Bangka generally been contained in the strategic documents the district level. Strategic documents such as RPJMD, RKPD, Renstra, and RTRW district policy contains clear enough about the efforts to optimize the development of culture and tourism program. But, in terms of implementation of cultural heritage management is still hampered by the absence of regulations governing technical matters in the management of cultural heritage. The issue of the lack of regulation has an impact on the emergence of various internal constraints in the field of culture and tourism as well as cross-sectoral as seen from the unavailability of an expert team of cultural heritage, human resources competent in the field of culture, inconsistent implementation of culture, cultural heritage and knowledge of cultural heritage objects are less effective in the community. This affects the level of public participation in the management of cultural heritage in the future.

Keywords: cultural heritage , policies , regulations , participation

A. Latar Belakang

Warisan budaya merupakan situs warisan dunia yang mendapat prioritas bagi program perlindungan dan pengakuan di bawah prakarsa dari *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO,2003). Program ini dibuat dengan tujuan untuk mengkatalog, menamakan, dan melestarikan tempat-tempat yang sangat penting agar menjadi warisan manusia dunia. Mengingat pentingnya hal tersebut, Indonesia meratifikasi *Convention for*

¹ Dosen Program Studi Sosiologi FISIP Universitas Bangka Belitung

the Safeguarding of Intangible Cultural Heritage tahun 2003, yang disahkan melalui Peraturan Presiden Nomor 78 tahun 2007 tentang Pengesahan Konvensi UNESCO 2003 tentang perlindungan warisan budaya takbenda (*Convention for the Safeguarding of Intangible Cultural Heritage*).

Provinsi Kepulauan Bangka Belitung memiliki banyak warisan budaya yang belum dikelola secara optimal untuk kepentingan masyarakat. Sebagai salah satu bukti adalah Prasasti Kota Kapur (686 M) yang ditemukan oleh J.K. Meulen di Desa Kota Kapur Kecamatan Mendo Barat Kabupaten Bangka. Keberadaan warisan budaya yang belum dikelola secara optimal untuk kepentingan public, menurut Jhohannes Marbun (2012) disebabkan oleh beberapa faktor mendasar, yaitu perbedaan persepsi para pelestarian warisan budaya terhadap kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah masih belum jelas, dan masih rendahnya kapasitas pemerintah daerah. Hal ini ditandai dengan minimnya sumber daya manusia khususnya tenaga yang ahli dalam bidang pelestarian warisan budaya, sumber daya yang minim, kelembagaan pemerintah yang mengurus warisan budaya belum efektif, sistem dan regulasi pelestarian warisan budaya di bawah Undang-Undang belum diatur secara jelas dan tegas baik di tingkat nasional maupun daerah, serta masih minimnya partisipasi masyarakat dalam pelestarian warisan budaya.

Dengan ketiadaan produk kebijakan dan regulasi yang diterbitkan khususnya di daerah, menyebabkan pembangunan kebudayaan di daerah bisa disebutkan tanpa *platform* yang jelas, Kondisi ini terlihat jelas, ketika satu persatu warisan budaya baik *tangible* maupun *intangible* roboh dan perlahan hilang bersamaan dengan pelaku budayanya karena miskin perlindungan. Hal yang

sangat ironi, Kawasan Situs Kota Kapur yang berdasarkan hasil penelitian memiliki sejarah yang luar biasa, berskala nasional bahkan internasional, hingga saat ini belum ditetapkan sebagai cagar budaya oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bangka.

Melalui penelitian ini diharapkan mampu mendorong Pemerintah Daerah Kabupaten Bangka untuk dapat merumuskan kebijakan melalui program-program yang signifikan dalam pembangunan kebudayaan pada tingkat mikro, khususnya pada pengelolaan warisan budaya. Program yang akan dilakukan ke depan harus memberikan gaung (*multiplier effect*) yang baik dan berdimensi luas, sehingga dapat menciptakan inovasi pada tataran mikro terhadap berbagai langkah preservasi dan konservasi yang dapat mendorong semangat pelestarian, membantu *capacity building*, dan membantu komunikasi dengan berbagai lembaga.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah penelitian adalah :

1. Bagaimana kebijakan pemerintah daerah dalam pengelolaan warisan budaya di Kabupaten Bangka?
2. Faktor-faktor apa yang menjadi kendala untuk melaksanakan kebijakan daerah dalam pengelolaan warisan budaya?
3. Bagaimana mekanisme yang efektif dalam pengelolaan warisan budaya yang dapat mengkonsolidasikan antar pemangku kepentingan?

C. Tinjauan Pustaka

Salah satu teori yang digunakan dalam penelitian kebijakan ini adalah teori yang digagas oleh Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier. Menurut Mazmanian dan Sabatier (Subarsono, 2006), terdapat tiga variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu: karakteristik dari masalah, karakteristik kebijakan/undang-undang (peraturan), dan variabel lingkungan. Karakteristik masalah menitikberatkan pada tingkat kesulitan dari masalah yang bersangkutan seperti masalah aturan hukum, politik, sosial, dan ekonomi. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan. Selain itu, tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran, proporsi kelompok sasaran dan cakupan perubahan perilaku yang diharapkan dari sebuah produk hukum akan menentukan implementasi kebijakan.

Karakteristik kebijakan ditentukan oleh kejelasan isi kebijakan, seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoretis, besarnya dukungan alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan, seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana, kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada pelaksana kebijakan, tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan yang tertera dalam visi misi kelembagaan, dan seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

Variabel lingkungan kebijakan dipengaruhi oleh kondisi ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi, dukungan public terhadap suatu kebijakan, sikap masyarakat dalam mempengaruhi implementasi kebijakan, dan tingkat komitmen dan keterampilan dari sumber daya manusia sebagai pelaksana kebijakan.

D. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan analisis kebijakan. Analisis kebijakan berusaha untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan “melalui kegiatan penelitian dan argumen yang bukan hanya mendukung analisis “problem”, tetapi juga analisis tentang apa opsi atau alternatif kebijakan (solusi) yang harus diambil” (Parsons, 2008). Rangkaian aktivitas dalam analisis kebijakan menurut Etzioni menitikberatkan pada spektrum pengetahuan dalam (*in*) proses kebijakan, pengetahuan untuk (*for*) proses kebijakan, dan pengetahuan tentang (*about*) proses kebijakan. Hasil analisis kebijakan dapat mengarah ke pengembangan alternative kebijakan melalui berbagai pendekatan seperti *status quo*, tinjauan pustaka, curah pendapat, dan lain sebagainya (Subarsono, 2006).

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini fokus di Kabupaten Bangka. Alasan mendasar pemilihan lokasi tersebut antara lain dari sisi keunikan nilai, budaya, pengetahuan sejarah yang terpublikasi dalam skala nasional bahkan internasional, dan secara umum mengingat hampir semua obyek warisan budaya yang tersebar di Kabupaten Bangka mengalami kendala yang sama, yaitu lemah dalam implementasi kebijakan karena tidak dipayungi aturan hukum (regulasi) yang jelas, sehingga menimbulkan ketidakpastian dalam aspek pengelolaan warisan budaya yang telah ada. Hal ini tentu berdampak pada persoalan peningkatan nilai-nilai kultural, sosial, dan ekonomi dalam dinamika pembangunan daerah.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data terdiri dari dua macam, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dengan wawancara mendalam (*depth interview*). Wawancara mendalam dilakukan untuk memperoleh informasi yang lebih rinci dari tangan pertama mengenai konsep kebijakan, kendala implementasi, keinginan atau harapan-harapan, dan strategi kebijakan dalam pengelolaan warisan budaya. Dalam wawancara mendalam ini, menekankan pada wawancara semiterstruktur, dimana dalam pelaksanaannya bertujuan untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka dan pihak yang diwawancarai memberi pendapat, pandangan, ide-ide dan lain sebagainya (Sugiyono, 2007).

Adapun data sekunder dijadikan data pendukung dalam rangka melengkapi hasil wawancara mendalam. Data sekunder fokus pada data dokumen yang bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental lainnya. Dokumen dalam bentuk tulisan terdiri dari sejarah kehidupan, cerita, peraturan, dan kebijakan. Sedangkan dokumen yang berbentuk gambar misalnya foto, gambar hidup, sketsa dan lain-lain (Sugiyono, 2007). Selain data dokumen, data-data pendukung lainnya didapatkan dari literatur-literatur seperti buku, jurnal ilmiah, koran, artikel, dan data-data lain yang relevan dengan masalah penelitian.

Teknik triangulasi juga digunakan dalam penelitian ini yang diartikan sebagai teknik pengumpulan data yang bersifat "menggabungkan dari berbagai teknik pengumpulan data dan sumber data yang telah ada". Triangulasi yang digunakan adalah triangulasi sumber, di mana peneliti ingin mendapatkan data dari sumber yang berbeda-beda dengan teknik yang sama. Ini dimaksudkan selain untuk

kepentingan pengumpulan data sekaligus menguji kredibilitas data (Sugiyono, 2007).

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kebijakan dengan mengacu kepada pandangan Ripley (Subarsono, 2006). Tahap analisis data kebijakan diawali dengan perumusan masalah yang bertujuan memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah. Tahap kedua, tahap peramalan (forecasting) dengan memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya kebijakan termasuk apabila tidak membuat kebijakan. Tahap ketiga, rekomendasi kebijakan yang memberikan informasi mengenai manfaat dari setiap alternatif kebijakan dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberi manfaat paling tinggi. Tahap keempat, monitoring kebijakan dengan memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya kebijakan termasuk kendala-kendalanya. Tahap terakhir, evaluasi kebijakan yang memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan.

E. Pembahasan dan Hasil Penelitian

Kebijakan kebudayaan di kabupaten Bangka dapat diketahui melalui telaah visi, misi, dan program RPJMD kabupaten Bangka 2014-2018, telaah visi, misi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Bangka, dan telaah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Bangka. Deskripsi hasil telaah dari beberapa dokumen tersebut dijelaskan sebagai berikut:

1. Telaah visi, misi, dan program RPJMD Kabupaten Bangka 2014-2018

Hasil telaah dokumen RPJMD Kabupaten Bangka 2013-2018 menunjukkan beberapa hal: pertama, strategi yang ditempuh masih memprioritaskan pada urusan pilihan kepariwisataan yang terlihat dari penjabaran strategi misi 3 poin 4 yang dengan tegas menyatakan “revitalisasi sumber daya pariwisata”. Hal ini berlanjut pada perumusan kebijakan umum yang menguatkan prioritas pariwisata yang menempatkan urusan pilihan pada bagian atas, sementara urusan wajib kebudayaan ditempatkan pada bagian bawah.

Dalam Renstra Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Bangka 2013-2018, disebutkan bahwa misi kedua dan ketiga memiliki keterkaitan dengan tugas, fungsi dan kewenangan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Bangka. Misi kedua dengan beberapa program menitikberatkan pada permasalahan perubahan paradigma dan kultur pelayanan Pegawai Negeri Sipil yang belum mengarah ke perubahan yang signifikan. Indikatornya terlihat pada sikap dan perilaku sumber daya manusia yang belum bisa beradaptasi dengan lingkungan yang mengarah ke perubahan. Misi ketiga fokus pada program pengembangan ekonomi kerakyatan dan pengembangan pariwisata yang berdaya saing. Permasalahan yang dihadapi pada aspek pengembangan industri kreatif yang belum optimal, belum optimalnya promosi pengembangan pariwisata, rendahnya investasi di sektor pariwisata, dan belum sinerginya program pembangunan kepariwisataan secara lintas sektoral.

2. Telaah visi, misi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Bangka

Visi, misi, strategi, kebijakan, dan program Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Bangka 2013-2018, apabila ditelaah keterkaitannya dengan visi, misi, dan program yang termuat dalam RPJMD 2013-2018 serta kebijakan kebudayaan di Kabupaten Bangka dapat dideskripsikan sebagai berikut:

Pertama, keterkaitan misi. Misi yang tertera dalam RPJMD 2013-2018 dengan misi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Bangka belum terlihat sinkron dan saling terkait. Misi dalam RPJMD 2013-2018 terlihat spesifik yang mengutamakan aspek pertanian, pemerintahan (politik), ekonomi, dan lingkungan (SDA). Belum terdapat klausul yang secara tegas menyatakan misi tentang kebudayaan dan pariwisata. Sedangkan misi Disbudpar cenderung ke arah kepariwisataan, meskipun terdapat klausul kearifan lokal, seni dan budaya, tetapi tidak menjadi aspek prioritas utama.

Kedua, keterkaitan strategi dan kebijakan. Renstra Disbudpar Kabupaten Bangka 2013-2018 menunjukkan konsistensi antara keduanya dengan menempatkan tema kepariwisataan sebagai fokus dominan, sedangkan aspek kebudayaan menjadi fokus sebaliknya. Indikator yang terlihat dengan adanya kebijakan yang memfokuskan pada penyelenggaraan even-even tertentu, sertifikasi usaha kepariwisataan, dan pengalokasian pendanaan untuk desa wisata.

Ketiga, keterkaitan antara kebijakan dan program. Kebijakan yang terdapat dalam Renstra Disbudpar Kabupaten Bangka belum konsisten dalam mendukung pengembangan aspek kebudayaan yang terdapat dalam program nomor 6, nomor 7, nomor 8, dan nomor 9. Sebagai contoh, program nomor 6 terkait pengembangan nilai budaya yang salah satu item menyatakan adanya program penyusunan kebijakan tentang budaya lokal daerah. Sementara dalam program nomor 7 tentang pengelolaan kekayaan budaya secara tegas memprioritaskan program penyusunan kebijakan pengelolaan kekayaan budaya lokal daerah, program pengelolaan dan pengembangan, pelestarian peninggalan sejarah purbakala, museum dan peninggalan bawah air, dan program

perumusan kebijakan sejarah dan purbakala (Renstra Disbudpar Bangka 2013-2018, V-3). Padahal, berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh Disbudpar Kabupaten Bangka, terdapat dua urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya, yaitu aspek kebudayaan sebagai urusan yang wajib dan aspek kepariwisataan sebagai urusan pilihan. Aspek kebudayaan antara lain meliputi pelayanan berkaitan dengan kesenian dan kepurbakalaan, melindungi keberadaan bangunan cagar budaya, pelestarian seni budaya tradisional, dan memberdayakan kebudayaan tradisional melalui regulasi kegiatan secara berkala. Kecenderungan Disbudpar Kabupaten Bangka dalam mengatur urusan kepariwisataan menjadikan fokus pengembangan dan pengelolaan urusan kebudayaan menjadi tidak optimal.

3. Telaah RTRW Kabupaten Bangka

Kebijakan yang tertera dalam dokumen RTRW Kabupaten Bangka 2010-2030 menyangkut tata ruang untuk cagar budaya dan pariwisata menunjukkan adanya inisiatif pemda untuk pengelolaan warisan budaya yang tertuang dalam dokumen kebijakan yang bersifat eksplisit (tertulis), jelas, dan tegas. Pengalokasian ruang untuk pengelolaan benda cagar budaya terlihat dari rencana pengembangan kawasan situs Kota Kapur di Kecamatan Mendo Barat dengan luas areal lebih kurang 130,12 hektar. Sedangkan rencana pengembangan pariwisata dengan luas kurang lebih 348,23 hektar. Perbedaan luas areal antara ruang untuk cagar budaya dan pariwisata masih terlihat belum seimbang, mengingat tugas utama atau wajib yaitu pengelolaan di bidang kebudayaan mendapat porsi tata ruang yang lebih sedikit dibanding ruang untuk pariwisata.

Tabel 1. Inventarisasi Cagar Budaya Provinsi Kepulauan Bangka Belitung

No	Kabupaten/Kota	Inventarisasi Cagar Budaya	Telah ditetapkan CB	Ket
1	Bangka	120	-	
2	Pangkalpinang		9	
3	Bangka Barat	49	6	
4	Bangka Tengah	7	-	
5	Bangka Selatan	12	-	
6	Belitung		-	
7	Belitung Timur		-	

Sumber: Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata RI 2010

Sampai saat ini, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung baru memiliki 15 cagar budaya yang terdiri 9 cagar budaya di Kota Pangkalpinang dan 6 cagar budaya di Kecamatan Muntok Kabupaten Bangka Barat. Cagar Budaya tersebut ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia Nomor PM.13/PW.007/MKP/2010 pada tanggal 08 Januari 2010.

Dalam menghimpun data penelitian kebudayaan di Kabupaten Bangka terdapat beberapa permasalahan dalam pengelolaan cagar budaya dan WBTB. Beberapa permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam penetapan cagar budaya adalah: pertama, ketersediaan Tim Ahli Cagar Budaya. Berdasarkan keterangan Kepala Bidang Kebudayaan Kabupaten Bangka bahwa saat ini belum terdapat ahli cagar budaya yang memiliki sertifikat. Keberadaan ahli yang bersertifikat dapat memudahkan proses penetapan cagar budaya yang

bersifat strategis dan memiliki nilai secara sosial dan ekonomi seperti penguatan kearifan lokal dan meningkatkan taraf kehidupan masyarakat. Jika merujuk UU No. 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya keberadaan Tim Ahli Cagar Budaya memiliki sisi strategis. Dalam pasal 31 ayat 1 dan 2 disebutkan:

1. Hasil pendaftaran diserahkan kepada Tim Ahli Cagar Budaya untuk dikaji kelayakannya sebagai Cagar Budaya atau bukan Cagar Budaya;
2. Pengkajian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan melakukan identifikasi dan klasifikasi terhadap benda, bangunan, struktur, lokasi, dan satuan ruang geografis yang diusulkan untuk ditetapkan sebagai Cagar Budaya;

Berdasarkan ketentuan pasal 31 ini merupakan hal yang wajib bagi Pemda untuk membentuk Tim Ahli Cagar Budaya guna menetapkan Cagar Budaya yang ada di tingkat kabupaten/kota. Sampai saat ini belum terdapat produk hukum yang menjelaskan tata cara pelaksanaan UU No. 11 Tahun 2010 tersebut, sehingga menimbulkan ketidakpastian dan keraguan dalam pembentukan Tim Ahli Cagar Budaya termasuk di Kabupaten Bangka.

Kedua, Ketersediaan SDM di bidang kebudayaan. Menurut Kepala Bidang Kebudayaan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Bangka, persoalan ketidakmampuan dalam pengelolaan cagar budaya di daerah juga disebabkan oleh keterbatasan SDM yang memiliki latar belakang di bidang arkeologi, sejarah dan antropologi. Hal ini diperkuat oleh Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Bangka, bahwa dalam sistem birokrasi yang berjalan hampir di setiap kabupaten/kota di Provinsi Bangka Belitung, belum didukung oleh SDM yang memiliki kapasitas dalam hal kebudayaan. Fenomena

penempatan SDM kebudayaan yang terkadang kurang sesuai dengan tugas pokok atau kapasitasnya, menjadi catatan penting yang perlu dikaji ulang. Padahal SDM kebudayaan memiliki peran penting seperti dijadikan sebagai tenaga ahli / tenaga fungsional Pamong Budaya.

Ketiga, konsistensi penerapan kebijakan kebudayaan. Persoalan konsistensi dalam implementasi kebijakan kebudayaan terlihat dari hasil penelaahan dokumen strategis daerah dan hasil wawancara dengan informan kunci di beberapa instansi pemerintahan Kabupaten Bangka. Dalam Renstra Disbudpar Kabupaten Bangka 2013-2018 tertera bahwa sektor kepariwisataan dijadikan sebagai fokus dominan, sedangkan aspek kebudayaan menjadi fokus sebaliknya. Indikator yang terlihat dengan adanya kebijakan yang memfokuskan pada penyelenggaraan even-even tertentu, sertifikasi usaha kepariwisataan, dan pengalokasian pendanaan untuk desa wisata. Disisi lain, keterkaitan antara kebijakan dan program dianggap belum konsisten dalam mendukung pengembangan aspek kebudayaan. Padahal aspek kebudayaan antara lain meliputi pelayanan berkaitan dengan kesenian dan kepurbakalaan, melindungi keberadaan bangunan cagar budaya, pelestarian seni budaya tradisional, dan memberdayakan kebudayaan tradisional melalui regulasi kegiatan secara berkala. Kondisi saat ini, dapat dikatakan perlindungan keberadaan cagar budaya dan memberdayakan kebudayaan tradisional belum ditopang oleh ketersediaan regulasi yang jelas.

Keempat, informasi dan pengetahuan tentang cagar budaya. Informasi dan pengetahuan tentang cagar budaya di kalangan masyarakat umum belum difahami sebagai sesuatu yang penting dan berharga. Hal ini menurut budayawan, Fithrorrozi, disebabkan oleh minimnya pendekatan yang berbasis

edukasi dan pemberdayaan oleh pemda kepada masyarakat. Masyarakat umum sebenarnya tidak menganggap cagar budaya sebagai sesuatu yang tidak bernilai, hanya saja mereka kurang dibekali pengetahuan yang memadai akan bernilai dan berharganya cagar budaya.

Hal yang sama disampaikan oleh Daud A. Tanudirjo dalam tulisannya yang berjudul *Warisan Budaya Untuk Semua: Arah Kebijakan Pengelola Warisan Budaya Indonesia di Masa Mendatang (Tanudirjo, 2003)*. Dalam pandangan Tanudirjo, peranan negara dalam pengelolaan warisan budaya tetap dominan dan cenderung menjadi bagian dari birokrasi pemerintah. Sementara itu, hak dan peran partisipatif masyarakat luas belum dapat diwadahi dengan selayaknya. Sejauh ini, penelitian di situs-situs purbakala hanya dilakukan oleh lembaga pemerintah, sebagaimana juga terjadi di bidang pemugaran dan pelestarian. Masyarakat merasa pemanfaatan warisan budaya hampir selalu ditentukan pemerintah dan jarang memperhatikan aspirasi masyarakat. Hal ini mendorong sikap masyarakat terhadap kebijakan pengelolaan warisan budaya menjadi skeptis atau bahkan apatis, mengingat pendekatannya cenderung satu arah “dari atas ke bawah” (*trickle down*). Pendekatan yang cenderung kurang melibatkan masyarakat di tingkat bawah dapat membuka kemungkinan terjadinya konflik kepentingan dan pluralisme akibat euforia otonomi daerah.

Berdasarkan hasil telaah kebijakan kebudayaan di Kabupaten Bangka dan kendala-kendala yang dihadapi saat ini, perlu dirumuskan mekanisme dalam pengelolaan warisan budaya agar antarpemangku kepentingan di bidang kebudayaan dan bidang-bidang yang terintegrasi dengan kebudayaan dapat saling berkonsolidasi dan bersinergi dengan baik. Beberapa mekanisme tersebut adalah: Pertama, pemerintah provinsi/kabupaten/kota perlu menyusun,

membahas, dan menerbitkan regulasi yang mengatur teknis pengelolaan warisan budaya sebagai aturan pelaksana turunan dari Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia Nomor PM.13/PW.007/MKP/2010 tentang Penetapan Cagar Budaya di Bangka Belitung pada tanggal 08 Januari 2010 dan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Tahun 2014 tentang Penetapan Warisan Budaya Tak Benda Bangka Belitung seperti adat *nganggung*, perang ketupat, kesenian campak dalong, adat *taber kampung*, dan tari kedidi, serta dambus dan buang jong yang telah ditetapkan sebelumnya.

Keberadaan payung hukum di tingkat daerah menunjukkan konsistensi antara produk hukum yang dikeluarkan di tingkat pusat melalui kementerian dan produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah di tingkat daerah. Selama ini, menurut Kepala Bappeda Kabupaten Bangka, di tingkat provinsi dan hampir di setiap kabupaten/kota telah terjadi kekosongan produk hukum dalam hal pengelolaan warisan budaya seperti benda cagar budaya dan warisan budaya tak benda. Selain itu, keberadaan payung hukum di tingkat daerah mengisyaratkan adanya komitmen dari pemimpin di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota dalam mendukung kegiatan pengelolaan warisan budaya yang menjadi program dan agenda di setiap SKPD bidang kebudayaan.

Kedua, penetapan warisan budaya. Penetapan warisan budaya terdiri dari dua, yaitu penetapan benda cagar budaya dan penetapan warisan budaya tak benda. Penetapan cagar budaya menjadi kewenangan pemerintah daerah dengan mengacu pada tahapan: (a) Pembentukan Tim Pendaftaran Cagar Budaya yang ditetapkan melalui keputusan kepala instansi pemerintah kabupaten/kota/provinsi yang membawahi bidang kebudayaan; (b) Tim Pendaftaran Cagar Budaya melakukan pendataan, pencatatan dan verifikasi

calon cagar budaya yang akan diusulkan sebagai cagar budaya; (c) Pembentukan Tim Ahli Cagar Budaya Kabupaten/Kota/Provinsi yang ditetapkan melalui keputusan bupati/walikota untuk tingkat kabupaten/kota, dan keputusan gubernur untuk tingkat provinsi; (d) Tim Ahli Cagar Budaya memberikan kajian ilmiah dan rekomendasi kepada bupati/walikota untuk cagar budaya tingkat kabupaten/kota, dan kepada gubernur untuk cagar budaya tingkat Provinsi Kepulauan Bangka Belitung; (e) Berdasarkan rekomendasi Tim Ahli Cagar Budaya, bupati/walikota menetapkan cagar budaya tingkat kabupaten/kota dan gubernur menetapkan cagar budaya tingkat Provinsi Kepulauan Bangka Belitung; (f) Cagar budaya yang telah ditetapkan dilaporkan ke Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman Dirjen Kebudayaan Kementerian Kebudayaan dan Pendidikan Dasar Menengah untuk diregistrasikan sebagai Cagar Budaya di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No.11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya).

Penetapan warisan budaya tak benda mengacu pada Panduan Praktis Pencatatan Warisan Budaya Takbenda Indonesia yang diterbitkan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI tahun 2009. Adapun alur proses pencatatan secara online sebagai berikut: (a) Calon pelapor mengajukan registrasi online dan mendapatkan hak untuk mengakses; (b) Calon pelapor mengirimkan informasi karya budaya WBTB di halaman yang tersedia; (c) Karya budaya yang dikirimkan akan dilakukan validasi informasi tentang karya budaya WBTB; (d) dan jika memenuhi persyaratan pencatatan budaya, WBTB tersebut akan dipublikasikan atau tidak dipublikasikan.

Ketiga, melibatkan partisipasi masyarakat. Warisan budaya yang telah ditetapkan melalui payung hukum, selain menjadi acuan SKPD bidang

kebudayaan dan SKPD lintas sektoral juga perlu bersinergi dan bekerja sama dengan para pemangku kebudayaan seperti tokoh budaya, tokoh adat, tokoh agama, seniman, sejarawan, lembaga adat, dan lain-lain. Melibatkan masyarakat dalam agenda mengembangkan kebudayaan menjadi hal penting, mengingat wilayah pengembangan kebudayaan bukan hanya menjadi domain pemerintah (SKPD kebudayaan), melainkan domain bersama secara kolektif. Kerja bersama dalam semangat gotong-royong mencerminkan budaya anak negeri Bangka Belitung yang sejak lama menjadi icon yang sangat membanggakan. Lantaran semangat gotong-royong atau biasa disebut dengan istilah *besaoh*, lonceng kebudayaan itu menggema dan menggugah semangat kebersamaan, kekompakan, kesolidan guna membantu pelaksanaan program-program pemerintah di bidang kebudayaan.

Keempat, ketersediaan anggaran. Pengelolaan warisan budaya tentu memerlukan dukungan dana yang tidak sedikit. Dukungan dana yang proporsional menjadi perhatian penting dalam pengelolaan warisan budaya. Peran pendanaan lebih difokuskan pada aspek pembiayaan SDM dan program kerja/kegiatan yang langsung bersinggungan dengan pengelolaan warisan budaya. Selama ini, pengelolaan anggaran kebudayaan lebih diprioritaskan pada pengembangan sektor kepariwisataan seperti kesenian dan penyelenggaraan festival-festival. Agenda pengembangan warisan budaya ke depan perlu dukungan dana yang peruntukannya memprioritaskan pada agenda-agenda kebudayaan seperti penyusunan kebijakan tentang budaya lokal daerah, pengembangan nilai budaya, pelestarian peninggalan sejarah purbakala dan museum.

Pengelolaan warisan budaya di Kabupaten Bangka jika dihubungkan dengan gagasan Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang menyatakan, bahwa terdapat tiga variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu: karakteristik dari masalah, karakteristik kebijakan/undang-undang (peraturan), dan variabel lingkungan, maka bisa diambil kesimpulan, agar kebijakan yang sudah ada dapat diimplementasikan dengan baik dan tepat harus didukung oleh berbagai aspek dan pihak-pihak yang terlibat, seperti karakteristik kebijakan yang dibuat antara lain kejelasan isi kebijakan dan seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis, besarnya alokasi dan anggaran untuk pengembangan kebudayaan, kejelasan dan konsistensi dalam penerapan suatu program kebudayaan, besarnya dukungan dari berbagai institusi pelaksana kegiatan yang bersifat lintas sektoral dan lintas wilayah, dan seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

Hal terpenting adalah masalah-masalah yang ada dalam pengelolaan warisan budaya di Kabupaten Bangka dipengaruhi oleh ketiadaan payung hukum di tingkat daerah yang menyebabkan ketidakpastian hukum dalam pengelolaan warisan budaya, sehingga program kerja di bidang kebudayaan yang telah disusun hanya sebatas perencanaan yang hampa penerapan, akibat tersandera oleh ketiadaan payung hukum dalam waktu yang cukup panjang. Hal ini yang kemudian memaksa SKPD bidang kebudayaan dan pariwisata cenderung memprioritaskan pelaksanaan program kerja dan mengalokasikan dana yang lebih besar di bidang kepariwisataan, karena bidang ini dianggap lebih fleksibel, aman, dan tidak banyak resiko (tidak tersandera oleh keberadaan regulasi).

F. Penutup

Kebijakan pengelolaan warisan budaya yang terdiri dari pengelolaan cagar budaya dan pengelolaan warisan budaya tak benda di Kabupaten Bangka secara umum telah terdapat dalam dokumen-dokumen strategis seperti RPJMD, Renstra dan RTRW kabupaten yang memuat kebijakan yang cukup jelas tentang upaya optimalisasi program pengembangan budaya dan kepariwisataan. Tetapi, dalam tataran implementasi kebijakan pengelolaan warisan budaya masih terkendala oleh ketiadaan regulasi yang mengatur hal teknis dalam pengelolaan warisan budaya seperti peraturan turunan dari UU No. 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Ketidadaan regulasi turunan itu memperlambat proses penerbitan regulasi di tingkat kabupaten baik berupa Perda dan Surat Keputusan. Selain itu, implementasi kebijakan melalui program kerja SKPD di bidang kebudayaan dan pariwisata cenderung mengarusutamakan pada bidang kepariwisataan, baik dari sisi promosi, agenda-agenda, dan pendanaan.

Persoalan tersebut menunjukkan betapa pentingnya untuk menyusun mekanisme pengelolaan warisan budaya yang dapat mengkonsolidasikan antar pemangku kepentingan. Mekanisme pengelolaan itu diawali dengan komitmen dari pemerintah di tingkat kabupaten untuk menerbitkan regulasi yang mengatur teknis pengelolaan warisan budaya, mendorong keikutsertaan masyarakat dalam mengelola warisan budaya, dan pengalokasian anggaran yang proporsional untuk bidang kebudayaan.

DAFTAR PUSTAKA

1. SUMBER BUKU/MAKALAH

Marbun, Jhohannes. 2012. *Pelestarian Warisan Budaya Dalam Era Otonomi Daerah Berdasarkan Kajian Perundang-Undangan*. Makalah ini merupakan dokumentasi program Pasca Sarjana Jurusan Arkeologi Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada – Yogyakarta, Januari 2012. tidak diterbitkan.

Parsons. 2008. *Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisa Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup.

Subarsono, 2006. *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sugiyono, 2007. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.

Tanudirjo, Daud.A. 2003. *Warisan Budaya Untuk Semua: Arah Kebijakan Pengelolaan Warisan Budaya Indonesia di Masa Mendatang*. Makalah yang disampaikan di Bukit Tinggi Sumatera Barat.

UNESCO. 2003. *Terjemahan Konvensi Untuk Perlindungan Warisan Budaya Tak Benda*. Konferensi Umum UNESCO di Paris Perancis Dalam Sidang Ke-32.

2. SUMBER DOKUMEN

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Bangka 2013-2018.

Rencana Strategis Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Bangka 2013-2018.

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bangka 2010-2030