

IMPLEMENTASI PERDA KOTA SURABAYA NO. 5 TAHUN 2005 TENTANG PELESTARIAN BANGUNAN DAN/ATAU LINGKUNGAN CAGAR BUDAYA DI KOTA SURABAYA

(Suatu Studi Pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya)

Heni Kurnia, Agus Suryono, Minto Hadi

Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang

E-mail: setiyani.heni@gmail.com

Abstract: *Legislative Implementation of Surabaya No. 5 Year 2005 Concerning The Preservation of Buildings and/or Environmental Heritage in Surabaya. Indonesia is a country rich in historic buildings forming national identity. Historic buildings those are stored in the form of cultural preservation. One of the cities in Indonesia which is also full of these buildings is Surabaya. To protect the historic buildings in the form of Surabaya City Regulation No. 5 of 2005 on Building Preservation and/or Environmental Heritage. This study aims to identify and analyze the implementation of Surabaya City Regulation No. 5 of 2005, as well as identify and analyze the factors inhibiting and supporting the implementation of the law. This research uses descriptive qualitative research. From the research data showed that the implementation of the law will run only on a maximum of only administrative procedures, while still not up to the technical field despite existing regulations that govern it. The results of this study can be used as a source of future legislation reverence improvement.*

Keywords: *implementation of regulations, preservation, cultural heritage*

Abstrak: **Implementasi Perda Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2005 Tentang Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya.** Indonesia merupakan negara yang kaya akan bangunan-bangunan bersejarah pembentuk identitas bangsa. Bangunan-bangunan bersejarah itu disimpan dalam bentuk Cagar Budaya. Salah satu kota di Indonesia yang juga sarat akan bangunan-bangunan tersebut adalah Surabaya. Untuk melindungi bangunan-bangunan bersejarah itu di bentuk Perda Kota Surabaya No. 5 Tahun 2005 Tentang Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis implementasi Perda Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2005, serta mengetahui dan menganalisis faktor-faktor penghambat dan pendukung implementasi Perda tersebut. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif. Dari hasil penelitian diperoleh data bahwa implementasi Perda tersebut berjalan maksimal pada prosedur administrasinya saja, sedangkan untuk teknis di lapangan masih belum maksimal meskipun telah ada peraturan yang mengatur hal tersebut. Hasil dari kajian ini dapat digunakan sebagai sumber referensi perbaikan Perda kedepannya.

Kata kunci: implementasi kebijakan, pelestarian, cagar budaya

Pendahuluan

Bangunan-bangunan bersejarah di Indonesia merupakan pembentuk jati diri bangsa. Peninggalan-peninggalan tersebut merupakan salah satu simbol yang membentuk sejarah Indonesia dari awal hingga sekarang. Surabaya merupakan Kota di Indonesia yang kaya dengan keberadaan bangunan-bangunan bersejarah tersebut. Di balik gemerlapnya Kota Surabaya sebagai

Kota metropolitan, Surabaya juga di kenal sebagai Kota Pahlawan.

Saat ini bangunan-bangunan bersejarah di Kota Surabaya rawan hancur dan hilang dikarenakan tersaingi oleh keberadaan bangunan-bangunan modern sebagai dampak dari globalisasi. Pemerintah Kota Surabaya telah mengeluarkan kebijakan untuk melindungi keberadaan bangunan-bangunan bersejarah tersebut, yaitu Perda Kota Surabaya No. 5 Tahun

2005 Tentang Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya. Tapi meskipun telah ada Perda yang mengatur, perusakan bangunan-bangunan bersejarah masih tetap terjadi.

Rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi Perda Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2005 Tentang Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya?
2. Faktor pendukung dan penghambat apa saja dalam implementasi Perda Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2005 Tentang Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya?

Tinjauan Pustaka

1. Ekologi Administrasi

“Ekologi administrasi merupakan teori yang mempelajari pengaruh internal maupun eksternal administrasi. Teori ini menekankan adanya suatu hubungan pengaruh antara administrasi (negara) atau administrasi dari suatu bagian wilayah negara (administrasi daerah) dengan lingkungan sekitarnya, baik lingkungan fisik maupun lingkungan masyarakat. Menurut Napitupulu” (2008, h. 2). Ekologi Administrasi merupakan serangkaian proses yang terorganisir dan berasal dari suatu aktivitas publik yang bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia dan keuangan.

2. Pembangunan dan Budaya

Koentjaraningrat dalam bukunya *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan* (2004, h. 17) menyatakan bahwa “Kondisi kebudayaan suatu wilayah dan tingkat pembangunan yang direncanakan dan dilaksanakan, diupayakan berada pada hubungan yang saling mempengaruhi. Kebudayaan, disatu pihak sebagai sumber untuk mengetahui pandangan dan harapan masyarakat terhadap pembangunan, dan pada pihak lain budaya dapat mendorong dan menciptakan suasana keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan itu. Pada prinsipnya kebudayaan tersebut sebagai rangkaian aturan, strategi maupun petunjuk

untuk mewujudkan pola-pola kognitif yang dipakai oleh manusia yang memilikinya guna menghadapi tantangan lingkungan dan pembaharuan).”

3. Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Nugroho (2009, h. 73) Dalam kebijakan publik ada beberapa tahap penting antara lain; penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan penilaian kebijakan (*policy assessment*).

Menurut Edward III “Implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan”. Oleh karena itu Edward dalam Nugroho (2009, h. 512-513) menjelaskan adanya empat aspek penting yang perlu diperhatikan untuk mewujudkan implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu: *Komunikasi*, *Resource* (Sumber Daya), *Disposition* (Komitmen), dan *Struktur Organisasi*.

Menurut Hogwood dan Gunn dalam Parson (2006, h. 467-468) “Ada sepuluh kondisi yang menyebabkan implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik, yaitu:

- a. Situasi diluar agen implementasi tidak menimbulkan pembatasan yang melumpuhkan
- b. Waktu yang cukup dan sumber daya yang memadai harus tersedia
- c. Tidak ada batasan dalam sumber daya secara keseluruhan, dan juga setiap tahap dalam proses implementasi membutuhkan kombinasi sumber-sumber daya yang tersedia
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab-akibat yang valid
- e. Hubungan sebab akibat bersifat langsung dan hanya ada sedikit, jika ada, hubungan yang mengganggu
- f. Ada satu agen implementasi yang tidak selalu tergantung kepada agen lain agar bisa sukses. Jika agen lain harus dilibatkan, hubungan ketergantungan itu minimal dalam hal jumlah dan arti pentingnya.

- g. Ada pemahaman penuh dan kesepakatan mengenai tujuan yang hendak diraih dan kondisi ini harus ada diseluruh proses implementasi.
- h. Dalam rangka mencapai tujuan yang disepakati, adalah mungkin untuk menspesifikasikan secara rinci dan komplit, tugas-tugas yang harus dilakukan oleh setiap partisipan.
- i. Ada komunikasi dan koordinasi sempurna di antara beragam elemen atau agen yang terlibat dalam program
- j. Pihak yang berkuasa dapat meminta atau menuntut ketaatan yang sempurna.”

Selain faktor pendukung, terdapat juga faktor-faktor yang dapat menghambat implementasi kebijakan. Menurut Soenarko (2005:185) “Faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan adalah:

- a. Teori yang menjadi dasar kebijakan itu tidak tepat
- b. Sarana yang dipilih untuk melaksanakan tidak efektif
- c. Sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunakan sebagaimana mestinya
- d. Isi dari kebijakan itu bersifat samar-samar
- e. Ketidakpastian faktor intern dan/atau faktor ekstern
- f. Kebijakan yang ditetapkan itu mengandung banyak lubang
- g. Dalam pelaksanaannya kurang memperhatikan masalah teknis
- h. Adanya kekurangan akan tersedianya sumber-sumber pembantuan (waktu, uang dan sumber daya manusia).”

4. Perda Kota Surabaya No. 5 Tahun 2005 Tentang Pelestarian Bangunan dan Cagar Budaya

Bangunan Cagar Budaya menurut Perda Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2005 memiliki pengertian sebagai berikut:

“Bangunan Cagar Budaya adalah bangunan buatan manusia, berupa kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagiannya atau sisa-sisanya, yang berumur sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, atau mewakili masa gaya yang khas dan mewakili masa gaya sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, serta dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan.” (Perda Kota

Surabaya nomor 5 tahun 2005, pada Bab I nomor 7).

Sedangkan lingkungan Cagar Budaya menurut Perda tersebut adalah:

“Lingkungan Cagar Budaya adalah kawasan di sekitar atau di sekeliling bangunan Cagar Budaya yang diperlukan untuk pelestarian Bangunan Cagar budaya dan/atau kawasan tertentu yang berumur sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, serta dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan.” (Perda Kota Surabaya nomor 5 tahun 2005, pada Bab I nomor 8).

Pada Bab II Pasal 2 Perda No. 5 Tahun 2005 Kota Surabaya, disebutkan bahwa “Pelestarian bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya bertujuan untuk:

- a. Mempertahankan keaslian bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya yang mengandung nilai sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan
- b. Melindungi dan memelihara bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya dari kerusakan yang disebabkan oleh tindakan manusia maupun proses alam
- c. Memanfaatkan bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya sebagai kekayaan budaya untuk dikelola sebaik-baiknya demi kepentingan pembangunan dan citra kota serta tujuan wisata”.

Pada Bab II Pasal 2 Perda No. 5 Tahun 2005 Kota Surabaya, disebutkan bahwa “Sasaran Pelestarian bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya adalah:

- a. Meningkatkan kesadaran masyarakat dan pemilik akan pentingnya pelestarian, perlindungan dan pemeliharaan bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya
- b. Memberikan dorongan dan dukungan kepada masyarakat untuk berperan serta dalam upaya pelestarian, perlindungan, pemeliharaan dan pemanfaatan terhadap potensi bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya untuk kepentingan sejarah, pengetahuan, kebudayaan, sosial dan ekonomi”.

5. Pelestarian dan Pemanfaatan Warisan Budaya

Menurut Tuloli (2003,h.17) “Pelestarian warisan budaya di Indonesia dilaksanakan melalui paket kegiatan sebagai berikut:

- a) Mengadakan inventarisasi dan pengumpulan warisan budaya daerah dan nasional yang tersebar di seluruh Indonesia, secara bertahap dan menyeluruh.
- b) Membuat penyebaran budaya seperti adat, sastra, bahasa, kepercayaan dan lain-lain.
- c) Mengadakan penelitian warisan budaya
- d) Mengadakan tulisan-tulisan yang terkait dengan warisan budaya
- e) Mendirikan tulisan-tulisan yang terkait dengan warisan budaya.
- f) Mendirikan lembaga-lembaga tempat penyimpanan, pendokumentasian, dan pengkajian warisan budaya berupa museum, cagar budaya, sanggar budaya, pusat kajian budaya, bengkel-bengkel seni budaya.
- g) Mengembangkan lembaga pendidikan warisan budaya disetiap daerah dari tingkat SD sampai perguruan tinggi, baik formal maupun non formal seperti kursus tari, busana, olahraga daerah, akademi atau institut seni budaya dan lain-lain.
- h) Mengadakan pengkajian warisan budaya.
- i) Mengembangkan kreasi baru berbentuk film dan sinetron yang berisi warisan budaya, penayangan adat istiadat, pakaian adat daerah, pameran-pameran warisan budaya dalam corak lama dan baru.
- j) Mengadakan pertemuan berkala secara regional dan nasional yang menyangkut prospek warisan budaya.”

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menurut Hasan (2002, h. 23) “Metode penelitian deskriptif artinya melukiskan variabel demi variabel, satu demi satu. Metode ini bertujuan untuk menguraikan sifat atau karakteristik dari suatu fenomena tertentu”. Pendekatan kualitatif

dipilih dikarenakan dalam penelitian ini karena peneliti ingin melakukan kajian secara mendalam berupa fenomena sosial di masyarakat yang sifatnya kompleks, dinamis, dan tidak dapat diukur hanya menggunakan angka semata.

Fokus dalam penelitian ini adalah tugas dan wewenang Pemerintah Daerah yang tertulis dalam Perda, yaitu: 1. Menetapkan prosedur dan tata cara serta melakukan inventarisasi terhadap bangunan dan lingkungan yang diduga sebagai bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya. 2. Menetapkan prosedur dan tata cara pelaporan penemuan bangunan dan lingkungan yang diduga sebagai bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya. 3. Menetapkan bangunan dan/atau lingkungan sebagai bangunan dan/atau lingkungan yang diduga sebagai bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya berdasarkan beberapa kriteria bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya. 4. Melakukan penelitian berdasarkan kriteria untuk penggolongan bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya. 5. Melakukan pendaftaran terhadap bangunan Cagar Budaya. 6. Mengatur perlindungan, pemeliharaan dan pemanfaatan bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya. 7. Memberikan izin kegiatan pemugaran, pembongkaran dalam rangka pemugaran atau demolisi terhadap bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya. 8. Melakukan dan pengawasan terhadap perlindungan, pemeliharaan, pemanfaatan serta pelaksanaan pemugaran bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya. 9. Memberikan sanksi bagi yang melanggar

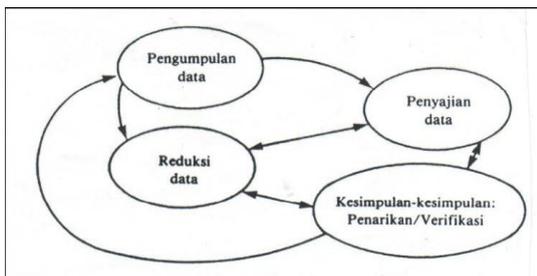
Dari fokus tersebut dilakukan penelitian pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya, yang kemudian di kroscek hasilnya pada lokasi Cagar Budaya:

1. Tugu Pahlawan
2. Rumah HOS Tjokroaminoto.

Analisis data menggunakan metode Miles dan Huberman. Miles dan Huberman (1992, h. 77) mempergunakan paparan data untuk menganalisis data dalam penelitian kualitatif, menurut kedua tokoh tersebut penyajian data merupakan “Seperangkat data dan informasi yang terorganisasi yang memungkinkan untuk menarik kesimpulan”. Analisa yang digunakan

dalam penelitian ini adalah analisa data yang bersifat interaktif yang disebutkan oleh Miles dan Huberman dalam beberapa bukunya. Analisis model interaktif ini menggambarkan bahwa model ini bergerak pada tiga komponen yaitu: reduksi data, sajian data dan kesimpulan, kemudian dianalisa dalam bentuk interaktif pada ketiga komponen tersebut. Setelah di-analisis baru kemudian diambil kesimpulan.

Model Analisis Interaktif Miles dan Huberman



Sumber: Miles dan Huberman (1992, h. 20)

Hasil dan Pembahasan Implementasi Perda Kota Surabaya No. 5 Tahun 2005 Tentang Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya

Proses pertama yang dilakukan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam implementasi Perda Nomor 5 Tahun 2005 adalah inventarisasi Cagar Budaya. Inventarisasi dilakukan pada bangunan dan/atau kawasan yang ditetapkan dalam rapat kerja di awal tahun. Berdasarkan data yang diperoleh inventarisasi untuk tahun 2012 kemarin sebanyak 6 bangunan yang berhasil di inventaris, untuk tahun 2013 ini pada rapat awal tahun di targetkan 5 bangunan Cagar Budaya yang harus di-inventaris. Bangunan Cagar Budaya yang akan diinventaris tersebut berdasarkan laporan dari masyarakat yang peduli atau tokoh-tokoh masyarakat yang memiliki perhatian lebih pada pelestarian Cagar Budaya. Setelah proses inventarisasi tersebut, status bangunan akan menjadi “diduga” sampai dilakukan penelitian lebih lanjut oleh Tim Cagar Budaya dan BP3 Trowulan (Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala tingkat daerah yang berlokasi di

Trowulan) menurut kriteria tertentu Cagar Budaya. Setelah penelitian tersebut statusnya akan menjadi “Bangunan atau Lingkungan Cagar Budaya” jika pemilik bangunan tersebut setuju, jika tidak maka status bangunan akan tetap pada status “diduga” Cagar Budaya dan proses akan berhenti sampai disitu. Setelah bangunan atau lingkungan memperoleh status sebagai Cagar Budaya maka selanjutnya akan dilakukan pendaftaran sebagai Cagar Budaya dan kemudian dilakukan penelitian lanjutan untuk menentukan golongan bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya tersebut, baru kemudian dibukukan. Jumlah Cagar Budaya yang ada di Surabaya yang berhasil diketahui sebanyak 180 buah, beberapa masih dalam proses inventaris dan baru sejumlah 80 buah yang berhasil dibukukan dan dikelola oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya. Tahapan-tahapan tersebut yang bersifat administratif dalam Dinas berhasil dilaksanakan dengan baik, akan tetapi tahapan praktik seperti mengatur dan mengawasi perlindungan, pemeliharaan dan pemanfaatan bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya masih belum maksimal.

Data-data yang diperoleh tersebut kemudian di kroscek pada lokasi Cagar Budaya Tugu Pahlawan dan Rumah HOS Tjokroaminoto.

Hasil Kroscek Pada Lokasi Tugu Pahlawan

Implementasi Perda nomor 5 tahun 2005 oleh Dinas pada UPTD Tugu pahlawan dapat dikatakan maksimal. Hal tersebut dikarenakan UPTD merupakan kepanjangan tangan dari Dinas dan memiliki kewenangan tersendiri untuk mengatur pengelolaan di Tugu Pahlawan seperti yang tertuang dalam SK Walikota mengenai Tugas dan Fungsi UPTD. Adanya UPTD ini membuat kawasan Tugu Pahlawan menjadi lebih terstruktur dan terarah pengelolaan, perawatan dan pengawasannya karena ada pertanggung-jawaban dari UPTD kepada Dinas. Tiap bulan UPTD ini memberikan laporan kepada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya mengenai perkembangan, perawatan dan pengelolaan Cagar Budaya Tugu Pahlawan. Tugas Dinas

di sini hanya sebagai pengawas. Keluhan dari UPTD sendiri adalah anggaran dana yang masih minim untuk pengelolaan Cagar Budaya. Dana yang diperoleh sekitar 2M untuk 2013, dana tersebut sudah termasuk untuk pengadaan fasilitas seperti lift yang hampir menghabiskan dana sekitar 1,5M. Sisa dana tersebut dapat dikatakan minim jika digunakan untuk pengelolaan dan perawatan serta pengadaan barang-barang bersejarah untuk museum. Selain itu target PAD (Pajak Asli Daerah) yang ditetapkan oleh DPRD setiap tahunnya semakin besar agar dapat memperoleh dana untuk pengelolaan Tugu Pahlawan.

Hasil Kroscek Pada Lokasi Rumah HOS Tjokroaminoto

Implementasi Perda pada Tugu Pahlawan, implementasi Perda pada rumah HOS Tjokroaminoto masih belum maksimal. Pengelola dan pengawas (Ketua RT dan Ketua RW Peneleh VII) yang ditunjuk melalui SK Walikota kurang dilibatkan dalam pelestarian Cagar Budaya. Kurang dilibatkan disini lebih kepada tidak ada komunikasi antara pihak Dinas dan pihak Ketua RT setempat sebagai pengelola Cagar Budaya rumah HOS Tjokroaminoto. Ketua RT lebih banyak berperan sebagai juru kunci dan perawat rumah dari pada sebagai pengelola seperti yang disebutkan di SK Walikota. Dinas memang menjalankan proses pelestarian rumah HOS Tjokroaminoto, tapi setiap kebijakan yang dilakukan bersifat satu arah dari Dinas saja tanpa meminta masukan ketua RT selaku orang yang lebih mengetahui kondisi Rumah HOS Tjokro secara dekat.

Tampak juga tindakan pengecatan yang dilakukan oleh ketua RT tanpa sepengetahuan Dinas, hal tersebut tentunya menyalahi aturan yang ada. Seharusnya dikonsultasikan dengan Tim Cagar Budaya terlebih dahulu. Dari sana tampak bahwa belum dilakukan sosialisasi mengenai pembagian ranah kerja dan aturan pelestarian Cagar Budaya dari Dinas kepada Pengelola Cagar Budaya. Selain itu masalah anggaran dan rumitnya birokrasi juga menjadi kendala pengelolaan Rumah HOS Tjokroaminoto. Ketua RT dan Ketua RW hanya diberi uang insentif sebesar 250 ribu rupiah dan tidak

ada anggaran yang dikhususkan untuk perawatan rumah tersebut. Tiap bulan memang ada pengadaan alat-alat kebersihan dari Dinas tapi tidak ada anggaran untuk perawatan yang lain, seperti genteng bocor, gembok rusak dan lain sebagainya. Jika ingin melakukan perbaikan dan diajukan ke Dinas akan memerlukan waktu yang lama, bisa ber-bulan-bulan sampai bertahun-tahun dan belum tentu direalisasikan. Kurangnya komunikasi yang dilakukan Dinas pada masyarakat setempat juga terjadi, terlihat dari warga masyarakat sekitar yang baru mengetahui bahwa rumah tersebut merupakan bangunan bersejarah pada tahun 2011 saat ada kuliah terbuka dari dosen Unair

Hasil dari penelitian tersebut dapat dianalisis berdasarkan Teori dari Edward III tentang unsur-unsur implementasi kebijakan, yaitu: komunikasi, sumber daya, komitmen, dan struktur birokrasi.

1) Komunikasi. Komunikasi Perda nomor 5 tahun 2005 tentang pelestarian bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya dari Dinas berlangsung dua macam komunikasi. Komunikasi internal (dalam Dinas) dan komunikasi eksternal (di luar Dinas). Untuk komunikasi internal dilakukan oleh atasan ke bawahan, Kepala Dinas pada Kepala Bidang dan Kepala Bidang ke Staff, khususnya bidang kebudayaan dengan baik, sehingga para staff memahami betul tugasnya masing-masing. Sedangkan untuk komunikasi kebijakan pada publik masih belum dapat dilakukan secara optimal. Hal tersebut berkaitan dengan sosialisasi Cagar Budaya di kawasan Surabaya juga belum dapat dilakukan secara optimal. Saat ini sosialisasi Cagar Budaya hanya dilakukan oleh bidang promosi melalui pamflet, brosur, dan beberapa keterangan yang nantinya di letakkan di Dinas, Kota Madya, TIC (*Tourism Information Center*) di Gedung Gemuda dan media cetak. Cagar Budaya belum menjadi prioritas utama pemerintah kota Surabaya, sehingga secara tidak langsung berimbas pada kurang sosialisasi kepada masyarakat dan kurang adanya

pelibatan partisipasi masyarakat dalam pelestarian Cagar Budaya.

- 2) *Resource* (Sumberdaya). Sumberdaya pendukung implementasi Perda nomor 5 tahun 2005 pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya sebagai aktor pelaksana kebijakan, bisa dikatakan masih kurang atau belum dapat dikatakan mencukupi untuk implementasi Perda nomor 5 tahun 2005. Jumlah pegawai yang ada dirasa cukup untuk administratif yang berlangsung dalam Dinas, namun masih kurang jika diluar Dinas, misalnya untuk pengontrolan secara rutin Cagar Budaya yang bukan UPTD. Tapi untuk keterampilan SDM di Dinas sudah cukup menguasai. Kemudian anggaran yang dialokasikan untuk Cagar Budaya juga masih dikatakan kurang.
- 3) *Disposition* (Komitmen). Kesediaan dan komitmen implementator kebijakan tidak perlu dipertanyakan lagi, karena telah tertuang dalam dasar hukum, tugas dan fungsi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya. Selain itu juga tim pendukung kebijakan seperti Tim Cagar Budaya juga dipilih oleh DPRD dengan kriteria tertentu dan berasal dari orang yang memiliki komitmen yang tinggi terhadap pelestarian bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya.
- 4) Struktur birokrasi. Struktur organisasi Dinas sudah dapat dikatakan baik. Struktur organisasi telah terbentuk dengan adanya sekretaris, sub-sub unit Dinas, kelompok jabatan fungsional serta bidang-bidang pelaksana rencana kerja Dinas. Dengan tertatanya tugas dan fungsi masing-masing bagian dalam Dinas menyebabkan tidak terjadinya *bureaucratic fragmentation*. Hubungan struktur Dinas dengan lembaga lain yang berperan juga sudah tertata rapi.

Faktor Pendukung dan Penghambat yang Mempengaruhi Implementasi Perda Kota Surabaya No.5 Tahun 2005 Tentang Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya

Dalam implementasi kebijakan tentunya memiliki faktor yang mendukung

dan menghambat pelaksanaan kebijakan tersebut. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Perda Kota Surabaya No. 5 Tahun 2005, yaitu:

Faktor Pendukung

1) Internal

- a. Terbentuknya Tim Cagar Budaya. Tim Cagar Budaya yang dibentuk DPRD untuk membantu tugas Dinas Kebudayaan dan Pariwisata kota Surabaya bisa dikatakan sangat bermanfaat. Tim Cagar Budaya beranggotakan tokoh-tokoh masyarakat dari disiplin ilmu yang berkaitan dengan Cagar Budaya tersebut membantu memberi masukan untuk keputusan yang dikeluarkan oleh Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Tim tersebut juga merekrut tokoh-tokoh yang memiliki kepedulian lebih terhadap Cagar Budaya dan komitmen untuk melestarikan bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya. Tim ini disahkan melalui SK Walikota serta ada Tugas dan fungsinya sendiri. Tim Cagar Budaya merupakan Tim Independen sehingga tidak bergantung pada Dinas. Kajian dari Tim ini menjadi penentu apakah perubahan yang terjadi pada bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya boleh dilakukan atau tidak sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan.
- b. Forum komunikasi yang mengundang pemilik atau pengelola Cagar Budaya tiga kali dalam satu tahun. Forum komunikasi ini dilaksanakan tiga kali dalam satu tahun mengundang pemilik atau pengelola cagar budaya untuk mendiskusikan perkembangan maupun masalah yang dihadapi cagar budaya tersebut.
- c. Pembentukan UPTD. UPTD adalah kepanjangan dari Unit Pelaksana Teknis Dinas. Seperti namanya, UPTD merupakan kepanjangan tangan dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata untuk mengelola bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya milik Pemerintah Kota Surabaya. Adanya Peraturan Walikota Surabaya yang menetapkan UPTD memberikan kewenangan bagi UPTD untuk membuat kebijakan sendiri

berkaitan dengan pengelolaan kawasan sekitar Cagar Budaya. Hal tersebut memudahkan pengontrolan dan pengelolaan Cagar Budaya karena tidak semua hal diserahkan kepada Dinas. Dinas hanya berfungsi sebagai pengawas. UPTD membuat jalannya pengelolaan Cagar Budaya mulai dari perawatan, pengadaan barang, dan perbaikan menjadi lebih terstruktur sehingga pelestarian dapat berjalan dengan maksimal.

d. Penghargaan bagi pemilik atau pengelola Cagar Budaya sebagai warga teladan. Penghargaan tersebut seperti tertulis pada Peraturan Walikota Surabaya nomor 59 tahun 2007, yaitu:

1. Bagi penerima piagam penghargaan sebanyak satu kali dapat diberikan bantuan berupa pemeliharaan, perawatan atau konsultasi berkala atau kompensasi dapat berupa keringanan pajak atau retribusi yang menjadi kewenangan pemerintah daerah terhadap bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya yang dimanfaatkan tidak secara komersial.
2. Bagi penerima piagam penghargaan sebanyak dua kali atau lebih, dapat diberikan penghargaan sebagai warga teladan pelestarian bangunan dan/atau lingkungan cagar budaya.

2. Eksternal

a. Keinginan Pemerintah Kota Surabaya untuk memajukan pariwisata melalui Cagar Budaya. Kota Surabaya saat ini sedang berupaya untuk menjadi salah satu kota tujuan wisata. Selama ini Surabaya lebih sering digunakan sebagai kota transit dibandingkan sebagai kota tujuan wisata oleh para wisatawan, baik wisatawan lokal maupun mancanegara. Melihat potensi tersebut pemerintah kota berupaya untuk menjadikan Surabaya sebagai kota tujuan wisatawan melalui keberadaan bangunan-bangunan bersejarah tersebut. Saat ini sedang berjalan berbagai upaya pemerintah kota untuk memperkenalkan daerah wisata budayanya. Salah satunya melalui event

APEC yang dilaksanakan pada tanggal 7-22 April 2013.

b. Kepedulian dari kalangan peneliti, mahasiswa, dan dosen terhadap cagar budaya yang berhubungan dengan disiplin ilmunya. Meskipun keadaan masyarakat kota Surabaya saat ini masih belum dapat dikatakan tinggi atas kepeduliannya akan Cagar Budaya, tetapi ada dari beberapa lapisan masyarakat terpelajar dan mengerti akan sejarah dan pentingnya pelestarian bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya memberi perhatian lebih terhadap eksistensi Cagar Budaya. Seperti dari kalangan peneliti, mahasiswa, dan dosen yang disiplin ilmunya relevan dengan pelestarian Cagar Budaya. Dari perhatian tersebut Cagar Budaya memperoleh kontribusi lebih berupa sumbangan dana perawatan sampai publikasi pada masyarakat sekitar dan masyarakat luas.

Faktor Penghambat

1. Internal

a. Kurangnya pengontrolan rutin yang dilakukan oleh Dinas terhadap Cagar Budaya yang tidak di-UPTD-kan. Pengontrolan untuk Cagar Budaya yang tidak di-UPTD-kan masih belum maksimal. Diperlukan pengawasan atau pengontrolan yang lebih sering dilakukan oleh Dinas untuk menjaga kelangsungan pelestarian Cagar Budaya yang ada. Hal ini dikarenakan kebutuhan Cagar Budaya untuk perbaikan atau perawatan tidak dapat dilakukan kapan saja. Selain itu juga kurang responsifnya Dinas terhadap laporan dari Tim Pengawas Cagar Budaya. Pengawasan secara berkala dengan waktu yang lebih rutin mempermudah Dinas untuk mengetahui permasalahan dari Cagar Budaya yang ada di Kota Surabaya.

b. Kurangnya Koordinasi antara Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dan pihak yang ditunjuk sebagai pengelola Cagar Budaya dalam pengelolaan Cagar Budaya diluar UPTD. Koordinasi antara Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dan pihak yang ditunjuk sebagai pengelola

Cagar Budaya saat ini dapat dikatakan jarang terjadi. Koordinasi yang terjadi antara ke-duanya kebanyakan bersifat satu arah atau sejenis perintah dari Dinas kepada pengelola.

- c. Kurangnya publikasi pada masyarakat tentang bangunan-bangunan Cagar Budaya di Surabaya dan tata cara pelestariannya. Bangunan Cagar Budaya yang ada di Surabaya jumlahnya banyak, dan ada beberapa yang sudah dibukukan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Tapi keberadaan bangunan-bangunan Cagar Budaya tersebut kurang dipublikasikan ke masyarakat sehingga hanya sedikit masyarakat yang mengetahui bangunan mana saja yang termasuk Cagar Budaya. Sosialisasi mengenai tata cara pelestarian juga dapat dikatakan kurang. Hal ini dikarenakan komunikasi dengan pemilik atau pengelola Cagar Budaya hanya dilakukan tiga kali dalam satu tahun, jika ada permasalahan baru bisa dikonsultasikan dengan Tim Cagar budaya. Sosialisasi tersebut dikatakan kurang atau tidak efektif dikarenakan tidak semua pemilik atau pengelola Cagar Budaya mengetahui aturan yang berlaku dalam pengelolaan Cagar Budaya.
- d. Minimnya anggaran dari pemerintah daerah untuk pelestarian Bangunan Cagar Budaya. Permasalahan utama yang menghambat implementasi Perda Kota Surabaya nomor 5 tahun 2005 tentang pelestarian bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya adalah minimnya anggaran untuk pelestarian Cagar Budaya tersebut. Pemerintah Kota Surabaya memang masih belum mengadakan anggaran khusus untuk pelestarian Cagar Budaya.

2. Eksternal

- a. Kurangnya minat investor swasta dan kontraktor dalam melakukan konservasi dan revitalisasi BCB.
- b. Kurangnya kesadaran masyarakat akan rasa memiliki dan melindungi bangunan dan atau lingkungan Cagar Budaya.
- c. Masih lemahnya pengamanan dan penindakan oleh aparat hukum dan

perlindungan BCB, yaitu dengan adanya tindakan kriminal, seperti pen-curian, pemalsuan, dan vandalisme (perusakan, pencoretan dan lain-lain).

- d. Pemahaman konsep tata kota modern yang salah

Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Perda Kota Surabaya No. 5 Tahun 2005 merupakan kebijakan pemerintah yang mengatur tentang pelestarian bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya. Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa implementasi Perda tersebut terkait prosedur administratif telah dilakukan dengan maksimal oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya. Sedangkan untuk teknis dilapangan, meskipun ada peraturan yang mengatur tapi implementasinya tidak dilakukan secara maksimal. Hal ini terkait dengan terbatasnya sumber daya dan anggaran yang tersedia. Dalam hal ini peneliti memberikan masukan terhadap kebijakan pelestarian bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya di Surabaya yang disesuaikan dengan faktor pendukung dan penghambat yang ada. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pemerintah Kota Surabaya dalam perbaikan kebijakan ter-sebut, dan reverensi bagi Pemerintah Daerah lain yang akan membuat kebijakan pelestarian Cagar Budaya.

2. Saran

1. Pelestarian bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya memerlukan adanya tim pengawas khusus dari Dinas, atau dengan pengoptimalan peran tim pengawas yang ada.
2. Adanya koordinasi yang lebih intens dengan pihak pengelola Cagar Budaya di luar UPTD.
3. Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya Perlu sosialisasi bersifat edukasi.
4. Pemerintah atas kerjasama dengan pihak swasta harus mampu mengupayakan terbukannya akses modal serta ketersediaan teknologi yang dalam rangka meningkatkan upaya pelestarian dan pengembangan fungsi bangunan dan/atau lingkungan Cagar Budaya.

5. Dibutuhkan adanya program pelestarian Cagar Budaya yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat.
6. Perlu adanya sosialisasi untuk meningkatkan kesadaran masyarakat akan rasa memiliki dan melindungi bangunan dan atau lingkungan Cagar Budaya
7. Penambahan hukum dan perlindungan BCB untuk tindakan kriminal, seperti pencurian, pemalsuan, dan vandalisme (perusakan, pencoretan dan lain-lain).

Daftar Pustaka

- Hasan, M. Iqbal (2002) **Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya**. Jakarta, Graha Indonesia.
- Koentjaraningrat (2004) **Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan**. Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama.
- Miles, Mathew B. And Heberman, A. Michael (1992) **Analisis Data Kualitatif**. Jakarta, UI Press.
- Napitupulu, Paimin dan Madiri Thamrin Sianipar (2008) **Buku Pembelajaran Ekologi Administrasi Negara**. Bandung, P.T. ALUMNI.
- Nugroho, Riant (2009) **Public Policy**. Jakarta, PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Parson, Wayne (2006) **Publik Policy, Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan (Penerjemah Tri Wibowo Budi Santoso)**. Jakarta, Kencana.
- Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 5 Tahun 2005** Tentang Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya di Kota Surabaya.
- Soenarko (2005) **Public Policy**. Surabaya: Unair Press.
- Tuloli, Nani, J.W. Ajawaila, et al. (2003) **Dialog Budaya, Wahana, Pelestarian, dan Pengembangan Kebudayaan Bangsa**. Jakarta, CV. Mitra Sari.