

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA SURAKARTA
TERHADAP PELESTARIAN CAGAR BUDAYA
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2010**

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai Derajat Magister Program

Studi Ilmu Hukum

Minat Utama : Hukum Kebijakan Publik



Diajukan Oleh :

FAJARWATI KUSUMA ADI

S 310809021

PROGRAM STUDI MAGISTER (S-2) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS SEBELAS MARET SURAKARTA

2011

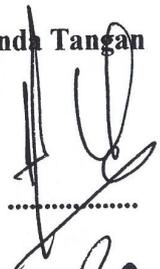
commit to user

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA SURAKARTA
TERHADAP PELESTARIAN CAGAR BUDAYA BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2010
TENTANG CAGAR BUDAYA**

**Disusun Oleh :
FAJARWATI KUSUMA ADI
NIM S310809021**

Telah disetujui oleh Tim Pembimbing

Dewan Pembimbing

| Jabatan | Nama | Tanda Tangan | Tanggal |
|------------------|---|---|---------------------|
| 1. Pembimbing I | <u>Dr. Hari Purwadi, SH, M.Hum</u> NIP. 196412012005012001 |  | 11/10-2011 |
| 2. Pembimbing II | <u>Suraji, SH, M.Hum</u> NIP. 196107101985031011 |  | 11/10-2011 |

**Mengetahui
Ketua Program Studi Ilmu Hukum**

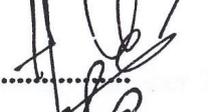


Prof. Dr. H. Setiono, SH, MS.
NIP. 194405051969021001

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA SURAKARTA
TERHADAP PELESTARIAN CAGAR BUDAYA
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2010
TENTANG CAGAR BUDAYA**

Disusun Oleh :
FAJARWATI KUSUMA ADI
NIM S310809021

Telah disetujui oleh Tim Penguji :

| Jabatan | Nama | Tanda Tangan | Tanggal |
|------------|---|--|------------|
| Ketua | : <u>Prof.Dr.H.Setiono,SH,MS</u> NIP. 194405051969021001 |  | 12/10-2011 |
| Sekretaris | : <u>Prof.Dr.Hartiwiningsih, SH, M.Hum</u> NIP. 195702031985032001 |  | 12/10-2011 |
| Anggota | 1. <u>Dr.Hari Purwadi, SH, M.Hum</u> NIP. 196412012005012001 |  | 11/10-2011 |
| | 2. <u>Suraji, SH, M.Hum</u> NIP. 196107101985031011 |  | 11/10-2011 |

Mengetahui,

Ketua Program Studi Prof. Dr. H. Setiono, SH, MS
Ilmu Hukum NIP. 194405051969021001

Direktur Program Prof. Drs. Suranto, MSc. Ph.D
Pascasarjana NIP. 195708201985031004



PERNYATAAN

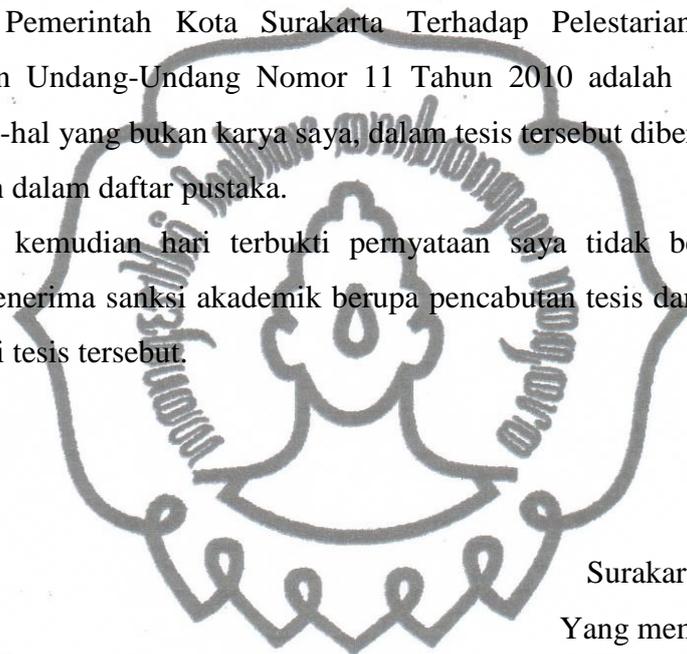
Yang menyatakan di bawah ini :

Nama : Fajarwati Kusuma Adi

NIM : S310809021

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis yang berjudul Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta Terhadap Pelestarian Cagar Budaya Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 adalah betul-betul karya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya, dalam tesis tersebut diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan tesis dan gelar yang saya peroleh dari tesis tersebut.



Surakarta, 12 Juli 2011

Yang membuat pernyataan,

(Fajarwati Kusuma Adi)

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa akhirnya penulis dapat menyelesaikan Penulisan Hukum (Tesis) dengan judul **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA SURAKARTA TERHADAP PELESTARIAN CAGAR BUDAYA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2010”**

Dalam penelitian ini penulis banyak memperoleh bimbingan dan dorongan moril serta informasi dari berbagai pihak. Atas bantuan maupun bimbingan yang diberikan kepada penulis, dengan ini menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Ibu Prof.Dr.Hartiwiningsih,S.H, M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta
2. Bapak Dr.Hari Purwadi,SH, M Hum, selaku pembimbing penulisan tesis yang dengan rela dan senang hati memberikan petunjuk dan arahan teknis pada penyusunan laporan ini
3. Bapak Suraji, S H, M Hum, selaku pembimbing penulisan tesis yang dengan rela dan senang hati memberikan petunjuk dan arahan teknis pada penyusunan laporan ini
4. Bapak Kepala Dinas Pariwisata, Seni Dan Kebudayaan Pemerintah Kota Surakarta yang telah memberikan ijin penelitian untuk penyusunan laporan dalam penulisan tesis
5. Ibu Nuri Pratiwi, S.H, M.M Seksi Purbakala Dinas Pariwisata, Seni Dan Kebudayaan Pemerintah Kota Surakarta yang telah membantu memberikan data dan informasi dalam penulisan tesis
6. Bapak Drs. Purnomo Soebagio Seksi Pendataan Benda-benda Purbakala Dinas Pariwisata, Seni dan Kebudayaan Pemerintah Kota Surakarta yang telah memberikan informasi untuk menyelesaikan penulisan tesis

commit to user

7. KGPH Puger sebagai Pengageng Keraton Kasunanan Surakarta yang membantu memberikan informasi tentang Kasunanan Surakarta untuk menyelesaikan penulisan tesis
8. Bapak Joko Djarjoko Sekretaris Komite Museum Radya Pustaka yang membantu memberikan informasi tentang Radya Pustaka untuk menyelesaikan penulisan tesis
9. Alm.ayahku Bapak Suradi, S.H dan ibuku tercinta Ibu Sri daryanti, S.Pd yang telah memberikan segalanya kepada penulis, semoga penulis dapat membalas budi jasa alm.ayah dan ibu dengan memenuhi harapan yang luhur.
10. Suamiku tercinta Ezra Edi Hastono, S.E terima kasih atas segala perhatian dan rasa cinta yang kau curahkan padaku yang dapat kujadikan semangat dalam mengarungi kehidupan ini dalam suka dan duka
11. Kakak dan adikku tersayang beserta keponakan semua, terima kasih atas dukungan dan semangatnya
12. Rekan-rekan S2 yang saya sayangi, terima kasih atas bantuan dan dukungannya
13. Semua pihak yang terkait dalam penyusunan tesis ini, yang tidak dapat disebutkan satu persatu terima kasih atas semuanya.

Penulis menyadari bahwa apa yang penulis sampaikan dalam penulisan Hukum (Tesis) ini masih jauh dari sempurna, namun demikian semoga dapat bermanfaat bagi siapa saja yang membacanya.

Akhirnya semoga Tuhan Yang Maha Esa senantiasa memberikan petunjuk dan bimbingan kepada kita semua.

Surakarta, 12 Juli 2011

Penulis

commit to user

ABSTRAK**FAJARWATI KUSUMA ADI, NIM S310809021, IMPLEMENTASI
KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA SURAKARTA TERHADAP
PELESTARIAN CAGAR BUDAYA DALAM UNDANG-UNDANG
NOMOR 11 TAHUN 2010****Program Studi Magister Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret
Surakarta, Penulis Hukum (Tesis), 2011**

Tesis ini bertujuan untuk mengkaji implementasi kebijakan pemerintah Kota Surakarta terhadap pelestarian cagar budaya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang cagar budaya dan mengetahui kendala yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemerintah Kota Surakarta terhadap pelestarian cagar budaya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 sesuai dengan prinsip, prosedur dan pedoman yang telah ditetapkan.

Penelitian ini mendasarkan konsep hukum sebagai manifestasi makna-makna simbolik pada perilaku sosial sebagai tampak dalam interaksi antar mereka. Jenis penelitian hukum ini adalah sosio-legal dengan metode penelitian kualitatif yang bertujuan mendeskripsikan Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta Dalam Pelestarian Museum Radya Pustaka dan Keraton Kasunanan Surakarta Sebagai Cagar Budaya.

Hasil dari penelitian ini apabila dikaitkan dengan model implementasi dari *Grindle* ternyata apa yang disebut *Grindle* sebagai *variable contents* dan *context variable* kebijakan memang belum terpenuhi dengan baik dalam pelestarian cagar budaya dikawasan Surakarta khususnya Keraton Kasunanan Surakarta dan Museum Radya Pustaka. Hasil penelitian ini juga menunjukkan terdapat hambatan dalam implementasi kebijakan pelestarian cagar budaya di kawasan Surakarta yaitu: kepentingan dari para pelaksana yang belum searah, kepatuhan dari para pelaksana yang masih terdapat pelanggaran, dan sumber daya manusia dan dana yang belum tercukupi dengan baik sehingga menyebabkan kurang optimalnya kebijakan tersebut didalam pelaksanaannya.

ABSTRACT

FAJARWATI KUSUMA ADI, NIM S310809021, SURAKARTA CITY GOVERNMENT POLICY IMPLEMENTATION OF CULTURE IN CONSERVATION RESERVE ACT NUMBER 11 OF 2010 Master of the Faculty of Law, University of Sebelas Maret Surakarta, Author of Laws (Thesis), 2011

This thesis aims to analyze the implementation of Surakarta government policies on cultural heritage preservation in Law Number 11 Year 2010 concerning cultural heritage and know the constraints affecting the implementation of government policies Surakarta on cultural heritage preservation in Law Number 11 Year 2010 in accordance with the principle, procedures and guidelines have been established.

This study bases its concept of law as a manifestation of symbolic meanings in social behavior as they appear in the interaction between this type of law is a sociological study with qualitative research method that aims to describe the policy of Surakarta Municipality in Radya Library and Museum Preservation Kasunanan Keraton Surakarta As heritage.

Results from this study if it is associated with the implementation model of *Grindle* was what is called a variable policy contents and context variables are not being met well in the area of preservation of cultural heritage in particular Kraton Surakarta Surakarta Kasunanan Radya Library and Museum. In this research, there are also obstacles in the implementation of cultural heritage conservation policies area of Surakarta, namely: the interests of the practitioner who has not been unidirectional, compliance of the executors who are still there are violations, and human resources and funds that have not been fulfilled properly, causing less optimal policy in its implementation.

DAFTAR ISI

| | |
|---|-----|
| HALAMAN JUDUL..... | i |
| HALAMAN PERSETUJUAN..... | ii |
| HALAMAN PENGESAHAN..... | iii |
| HALAMAN PERNYATAAN..... | iv |
| KATA PENGANTAR..... | v |
| ABSTRAK..... | vii |
| DAFTAR ISI..... | ix |
| DAFTAR BAGAN..... | xii |
| DAFTAR TABEL..... | xii |
| BAB I PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang Masalah..... | 1 |
| B. Perumusan Masalah..... | 11 |
| C. Tujuan Penelitian..... | 11 |
| D. Manfaat Penelitian..... | 11 |
| BAB II KAJIAN TEORI | |
| A. Definisi Kebijakan Publik..... | 13 |
| B. Hubungan Hukum dan Kebijakan Publik..... | 17 |
| C. Definisi Teori Implementasi Kebijakan Publik..... | 23 |
| D. Faktor Penentu Dilaksanakan Atau Tidaknya Suatu Kebijakan Publik..... | 35 |
| E. Faktor Penentu Penolakan Atau Penundaan Kebijakan Publik..... | 39 |

commit to user

| | |
|---|----|
| F. Kebijakan Cagar Budaya Sebagai Kebijakan Publik..... | 41 |
| G. Ketersediaan Sumberdaya Manusia Dalam Pelestarian Cagar Budaya..... | 43 |
| H. Petunjuk Kebijakan Publik Terhadap Pelestarian Cagar Budaya..... | 44 |
| I. Penelitian Yang Terkait..... | 45 |
| J. Kerangka Berpikir..... | 47 |

BAB III METODE PENELITIAN

| | |
|-----------------------------------|----|
| A. Jenis Penelitian..... | 52 |
| B. Tempat Penelitian..... | 53 |
| C. Teknik Pengambilan Sampel..... | 54 |
| D. Data dan Sumber Data..... | 55 |
| E. Teknik Analisis Data..... | 56 |

BAB IV HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

| | |
|--|----|
| A. Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta..... | 59 |
| B. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan cagar budaya dan upaya penyelesaiannya..... | 67 |
| 1. Pelaksanaan Kebijakan Dilihat Dari Isi Kebijakan..... | 73 |
| a. Kepentingan Yang Dipengaruhi..... | 73 |
| b. Tipe Keuntungan..... | 75 |
| c. Luasnya Perubahan..... | 76 |
| d. Tempat Pembuatan Keputusan..... | 78 |
| e. Program Implementator..... | 78 |

commit to user

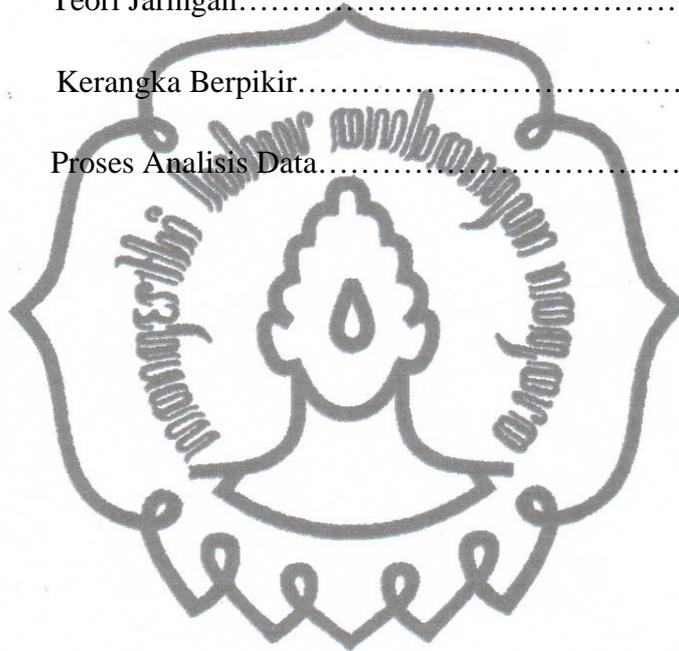
| | |
|---|----|
| f. Komitmen Terhadap Sumberdaya..... | 80 |
| 2. Pelaksana Kebijakan Dilihat Dari Konteks Kebijakan..... | 81 |
| a. Kekuasaan, Kepentingan Dan Strategi Aktor Yang Terlibat..... | 81 |
| b. Kelembagaan Dan Karakteristik Rezim..... | 82 |
| c. Pemenuhan Dan Responsivitas..... | 83 |
| C. Hambatan Yang Dirasakan Dalam Rangka Pelaksanaan | |
| Pelestarian Cagar Budaya..... | 84 |
| D. Pembahasan..... | 86 |
| BAB V PENUTUP | |
| A. Kesimpulan..... | 93 |
| B. Implikasi..... | 95 |
| C. Saran..... | 96 |

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR BAGAN

| | | |
|-----------|---|----|
| Bagan I | Logika Formulasi dan Implementasi Kebijakan..... | 26 |
| Bagan II | Implementasi Sebagai Isi Kebijakan dan Konteks Kebijakan..... | 32 |
| Bagan III | Implementasi Proses Dalam Model Kebijakan..... | 33 |
| Bagan IV | Teori Jaringan..... | 34 |
| Bagan V | Kerangka Berpikir..... | 51 |
| Bagan VI | Proses Analisis Data..... | 57 |



ABSTRAK**FAJARWATI KUSUMA ADI, NIM S310809021, IMPLEMENTASI
KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA SURAKARTA TERHADAP
PELESTARIAN CAGAR BUDAYA DALAM UNDANG-UNDANG
NOMOR 11 TAHUN 2010****Program Studi Magister Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret
Surakarta, Penulis Hukum (Tesis), 2011**

Tesis ini bertujuan untuk mengkaji implementasi kebijakan pemerintah Kota Surakarta terhadap pelestarian cagar budaya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang cagar budaya dan mengetahui kendala yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemerintah Kota Surakarta terhadap pelestarian cagar budaya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 sesuai dengan prinsip, prosedur dan pedoman yang telah ditetapkan.

Penelitian ini mendasarkan konsep hukum sebagai manifestasi makna-makna simbolik pada perilaku sosial sebagai tampak dalam interaksi antar mereka. Jenis penelitian hukum ini adalah sosio-legal dengan metode penelitian kualitatif yang bertujuan mendeskripsikan Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta Dalam Pelestarian Museum Radya Pustaka dan Keraton Kasunanan Surakarta Sebagai Cagar Budaya.

Hasil dari penelitian ini apabila dikaitkan dengan model implementasi dari *Grindle* ternyata apa yang disebut *Grindle* sebagai *variable contents* dan *context variable* kebijakan memang belum terpenuhi dengan baik dalam pelestarian cagar budaya dikawasan Surakarta khususnya Keraton Kasunanan Surakarta dan Museum Radya Pustaka. Hasil penelitian ini juga menunjukkan terdapat hambatan dalam implementasi kebijakan pelestarian cagar budaya di kawasan Surakarta yaitu: kepentingan dari para pelaksana yang belum searah, kepatuhan dari para pelaksana yang masih terdapat pelanggaran, dan sumber daya manusia dan dana yang belum tercukupi dengan baik sehingga menyebabkan kurang optimalnya kebijakan tersebut didalam pelaksanaannya.

ABSTRACT

FAJARWATI KUSUMA ADI, NIM S310809021, SURAKARTA CITY GOVERNMENT POLICY IMPLEMENTATION OF CULTURE IN CONSERVATION RESERVE ACT NUMBER 11 OF 2010 Master of the Faculty of Law, University of Sebelas Maret Surakarta, Author of Laws (Thesis), 2011

This thesis aims to analyze the implementation of Surakarta government policies on cultural heritage preservation in Law Number 11 Year 2010 concerning cultural heritage and know the constraints affecting the implementation of government policies Surakarta on cultural heritage preservation in Law Number 11 Year 2010 in accordance with the principle, procedures and guidelines have been established.

This study bases its concept of law as a manifestation of symbolic meanings in social behavior as they appear in the interaction between this type of law is a sociological study with qualitative research method that aims to describe the policy of Surakarta Municipality in Radya Library and Museum Preservation Kasunanan Keraton Surakarta As heritage.

Results from this study if it is associated with the implementation model of *Grindle* was what is called a variable policy contents and context variables are not being met well in the area of preservation of cultural heritage in particular Kraton Surakarta Surakarta Kasunanan Radya Library and Museum. In this research, there are also obstacles in the implementation of cultural heritage conservation policies area of Surakarta, namely: the interests of the practitioner who has not been unidirectional, compliance of the executors who are still there are violations, and human resources and funds that have not been fulfilled properly, causing less optimal policy in its implementation.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perjalanan otonomi daerah di Indonesia merupakan isu menarik untuk diamati dan dikaji karena semenjak para pendiri negara menyusun format negara isu menyangkut pemerintah lokal telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya. Pemerintah daerah dalam pengaturan Pasal 18 UUD 1945 telah mengakui adanya keragaman dan hak asal-usul yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia. Meskipun Negara Republik Indonesia menganut prinsip negara kesatuan dengan pusat kekuasaan berada pada pemerintah pusat namun karena heterogenitas yang dimiliki bangsa Indonesia baik kondisi sosial, ekonomi, budaya maupun keragaman tingkat pendidikan masyarakat, maka desentralisasi atau distribusi kekuasaan/kewenangan dari pemerintah pusat perlu dialirkan kepada masing-masing daerah. Kebijakan pemerintahan daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi.

Desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu *de* yang artinya lepas dan *centrum* yang artinya pusat *decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian maka desentralisasi yang berasal dari sentralisasi yang mendapat awal *de* berarti melepas atau menjauh dari pemusatan. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat tapi hanya menjauh dari pusat¹. Sejak awal tahun 2001 Indonesia menerapkan desentralisasi sebagai titik awal berjalannya otonomi daerah yang merupakan bentuk reformasi pemerintah daerah dan reformasi pengelolaan keuangan daerah di Indonesia. era reformasi saat ini memberikan peluang bagi perubahan paradigma pembangunan nasional dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma pemerataan pembangunan secara lebih adil dan berimbang. Perubahan paradigma ini antara lain diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah dan

¹ Saepudin, Otonomi Daerah: Landasan, Asas, Pemda, <http://www.wordpress/artikel/4> juli 2010
commit to user

perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam satu paket Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sekarang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kepala daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Pemda). Pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi dimana kota dan kabupaten bertindak sebagai motor penggerak dan sedangkan pemerintah provinsi sebagai koordinator. Tanpa adanya otonomi keuangan daerah tidak akan pernah ada otonomi bagi pemerintah daerah. Jadi kedua undang-undang tersebut saling melengkapi.

Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. *Pertama*, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia yang berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat dan masalah pembangunan sumber daya manusia (SDM). *Kedua*, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah. Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya pelimpahan tanggungjawab akan diikuti pembagian dan pemanfaatan serta sumberdaya nasional yang berkeadilan dalam keseimbangan pusat maupun daerah.

Undang-Undang Pemda menyatakan bahwa pemberian kewenangan otonomi kepada kabupaten/kota didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab untuk mengatur dan melaksanakan pemerintahan atas prakarsa sendiri sesuai aspirasi masyarakat setempat dan potensi daerah. Dalam Undang-Undang tersebut otonomi yang luas dimaknai sebagai keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan baik

yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama, serta kewenangan lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintahan. Sedangkan untuk urusan-urusan yang sudah diserahkan kepada daerah untuk menjadi hak otonomi sebagai urusan wajib antara lain sebagai berikut : pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, pertanian, peternakan, perikanan, kehutanan, pekerjaan umum, keuangan dan pariwisata².

Bangsa Indonesia adalah sebuah bangsa di belahan Benua Asia yang letaknya di sebelah tenggara benua tersebut. Negara ini mempunyai ribuan pulau yang dipisahkan oleh laut satu sama lain. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila Indonesia mempunyai beraneka ragam budaya dan adat istiadat, yang dikarenakan banyaknya pulau tadi. Budaya dan adat istiadat yang beraneka ragam tadi menghasilkan produk-produk kebudayaan yang wujudnya juga beraneka ragam baik sebagai bagian dari cara hidup sehari-hari ataupun bagian dari kepercayaan keagamaan yang mereka anut. Kebudayaan adalah seluruh total dari pikiran, karya dan hasil karya manusia yang tidak berakar kepada nalurinya dan yang karena itu hanya bisa dicetuskan oleh manusia sesudah suatu proses belajar³.

Kebudayaan yang dimiliki manusia Indonesia hingga dewasa ini secara keseluruhan dapat digambarkan sebagai tumpukan pengalaman budaya dan pembangunan budaya yang terdiri dari lapisan-lapisan budaya yang terbentuk sepanjang sejarahnya⁴. Evolusi budaya sebagai fenomena global. Budaya dan kultur dipandang sebagai suatu arus besar tradisi yang turun mengalir dari masa silam serta membekaskan dirinya pada masa kini yang

² Pasal 14 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004

³ Koentjaraningrat, *Kebudayaan Mentalitas Dan Pembangunan*, Penerbit PT Gramedia, Jakarta, 1983

⁴ Edi Sedyawati, 2006, *Budaya Indonesia Dalam Kajian Arkeologi, Seni Dan Sejarah*, PT Raja Grafindo Persada : Jakarta, hlm 317

mengacu pada sejarah manusia bukan pada perkembangan masyarakat dan budaya yang khusus dan tertentu⁵.

Produk-produk kebudayaan masa lalu yang ada di Indonesia merupakan sebuah peninggalan yang tidak ternilai harganya dari nenek moyang bangsa ini sendiri. Maka sebagai generasi sekarang, mempunyai kewajiban menjaga dan merawat, karena didalamnya terdapat unsur pembelajaran yang penting tentang kehidupan serta proses perubahan kehidupan yang teratur (*food gathering*) dari nenek moyang bangsa Indonesia. Belajar dengan melihat peninggalan masa lampau terbukti lebih dapat memacu motivasi untuk mempelajarinya. Perawatan yang dapat dilakukan oleh generasi sekarang adalah dengan mendirikan museum, dimana didalamnya dapat dijadikan tempat untuk menyimpan, merawat, merestorasi benda-benda masalalu.

Benda Cagar Budaya merupakan benda warisan kebudayaan nenek moyang yang masih bertahan sampai sekarang. Benda cagar budaya merupakan kekayaan budaya bangsa yang penting, artinya bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan baik di masa kini maupun masa yang akan datang. Dengan demikian perlu dilindungi dan dilestarikan demi pemupukan kesadaran jati diri bangsa dan kepentingan nasional. Sebagai kekayaan budaya bangsa, benda cagar budaya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan agama, sosial, pariwisata, pendidikan, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan. Yang dimaksud dengan benda Cagar Budaya adalah⁶ :

- a. Benda buatan manusia, bergerak atau tidak bergerak yang 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;

⁵ David Kaplan Dan Albert A Manners, *Pengantar Budaya, Teori Budaya*, Penerbit Pustaka Pelajar, 2000

⁶ Undang-Undang No.5 Tahun 1992 tentang Cagar Budaya

- b. Benda alam yang dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan

Mengingat benda cagar budaya biasanya berumur lebih dari 50 tahun, maka sudah selayaknya bila mengalami kerusakan. Oleh karena itulah perlunya perlindungan dan pemeliharaan benda cagar budaya. Perlindungan dan pemeliharaan atau pengelolaan benda cagar budaya dan situs pada dasarnya menjadi tanggung jawab Pemerintah, meskipun demikian masyarakat, kelompok, atau perorangan dapat berperan serta. Bahkan masyarakat yang memiliki atau menguasai benda cagar budaya dibebani pula kewajiban untuk melindungi dan melestarikannya lengkap dengan sanksi hukumnya.

Ada beberapa kriteria suatu bangunan perlu untuk dilestarikan, yaitu;

a. Nilai Obyeknya sendiri

- 1) Obyek tersebut merupakan contoh yang baik dari gaya arsitektur tertentu atau hasil karya arsitek terkenal.
- 2) Obyek mempunyai nilai estetik, didasarkan pada kualitas exterior maupun interior dalam bentuk maupun detil
- 3) Obyek merupakan contoh yang unik dan terpendang untuk periode atau gaya tertentu.

b. Fungsi Obyek dalam Lingkungan

- 1) Kaitan antara obyek dengan bangunan lain atau ruang kota, misalnya jalan, taman, penghijauan kota,dll yang berkaitan dengan kualitas arsitektur/urban secara menyeluruh.
- 2) Obyek merupakan bagian dari kompleks bersejarah dan jelas berharga untuk dilestarikan dalam tatanan itu.
- 3) Obyek mempunyai *landmark* yang mempunyai karakteristik dan dikenal dalam kota atau mempunyai nilai emosional bagi penduduk kota.

- c. Fungsi Obyek dalam lingkungan sosial dan budaya
- 1) Obyek dikaitkan dengan kenangan historis
 - 2) Obyek menunjukkan fase tertentu dalam sejarah dan perkembangan kota.
 - 3) Obyek yang mempunyai fungsi penting dikaitkan dengan aspek-aspek fisik, emosional, atau keagamaan, seperti masjid atau gereja.

Dengan melestarikan bangunan cagar budaya dan memanfaatkannya untuk kebutuhan pariwisata maka keharusan untuk melindungi dan memperpanjang umur aset budaya tercapai, pemanfaatannya untuk bidang pariwisata juga berjalan dengan baik. Keuntungan lain dari pelestarian ini adalah secara luas adalah ilmu pengetahuan. Kegiatan pelestarian kawasan dan bangunan cagar budaya belum memberikan pengaruh kuat terhadap persepsi masyarakat yang beranggapan bahwa pelestarian bangunan hanyalah kegiatan segelintir elit saja, belum menjadi bagian dari kehidupan masyarakat pada umumnya. Bangunan cagar budaya merupakan bangunan kuno yang tidak terawat dan merusak mata yang melihat daripada dipandang sebagai aset budaya, warisan pendahulu yang perlu dirawat keberadaannya untuk dapat diteruskan pada generasi yang akan datang. Sehingga kota tersebut biasanya mendapat julukan *The Heritage City*⁷.

Sebagai contohnya adalah Kota Surakarta yang terkenal dengan julukan *The Heritage City*, memiliki beraneka ragam bangunan-bangunan kuno yang menjadi cagar budaya yang perlu dilestarikan keberadaannya. Warisan nenek moyang merupakan cermin budaya yang pernah ada, semua pihak bisa terlibat agar benda-benda cagar budaya dapat tetap dapat dinikmati sampai generasi yang akan datang. Di Surakarta yang paling terkenal diantara berbagai macam benda cagar budaya adalah 2 (dua) kerajaan yang pernah

⁷ <http://www.Dr.Harastoeti.Dh.Com>

berdiri di wilayah Surakarta yaitu Keraton Kasunanan Surakarta dan Keraton Mangkunegaran. Walaupun sekarang Keraton tersebut tidak lagi mempunyai pemerintahan karena telah menjadi satu dengan NKRI akan tetapi sejarah dan kebudayaan warisan masa lampau masih tetap bisa dipelajari sampai sekarang. Sebuah kota budaya tidak akan meninggalkan asal usul kebudayaan dimasa lampau. Dan Surakarta adalah salah satu dari berbagai kota diseluruh Indonesia yang mendapat julukan Kota Budaya, sebuah simbol yang harus dilestarikan keberadaannya.

Surakarta atau Solo tidak lebih dari sebuah desa yang tenang, 10 km sebelah timur dari Kartasura, ibukota Kerajaan Mataram. Pakubuwana II yang menjadi Raja Mataram mendukung Cina melawan Belanda. Kemudian, Paku Buwono II mencari tempat yang lebih cocok untuk membangun kembali kerajaannya. Pada tahun 1745, Kerajaan itu pindah ke kota Surakarta (Sala / Solo), yang terletak di tepi sungai Bengawan Solo. 18 Februari 1745 secara resmi dianggap sebagai hari berdirinya kota Solo. Dikatakan bahwa tempat ia memilih untuk menjadi istana baru ini terletak di sebuah danau kecil. Sejarahwan “babad” atau catatan pengadilan resmi masih menyebutkan bahwa danau itu dikeringkan oleh mitos dari dukungan dari ratu laut selatan, Nyi Roro Kidul⁸.

Adapun beberapa contoh bangunan cagar budaya di antaranya adalah⁹:

1. Mangkunegaran Surakarta

Mangkunegaran Istana didirikan oleh Raden Mas Said, yang dikenal sebagai Pangeran Sambernyawa. Dibangun pada saat Perjanjian Salatiga, 13 Maret 1757. Raden Mas Said kemudian dinobatkan sebagai Pangeran Mangkunegoro I. Istana Mangkunegaran dibagi menjadi dua bangunan utama, paviliun dan istana. Bagian yang paling menarik dari Istana adalah bahwa hal itu terbuat dari kayu jati utuh. Hal ini indah terawat Palaceis terletak di pusat kota Solo, diantara Jalan Ronggo

⁸ <http://surakarta.go.id/news/history.solo.html>

⁹ <http://web&s=dinas+pariwisata+dan+kebudayaan+surakarta&a=wbst&f=2>

Warsito, Jalan Kartini, Jalan Siswa dan Jalan Teuku Umar. Istana Mangkunegaran didirikan setelah pertempuran sengit dengan keluarga Belanda *East India Company (Vereenigde Oost-Indische Compagnie* atau VOC). Istana Mangkunegaran adalah tempat yang kaya seni dan budaya. Istana berisi harta tak ternilai dan koleksi yang indah, sebagian besar berasal dari Majapahit (1293 - 1478) dan Mataram (1586 - 1755) periode kekaisaran, tari topeng klasik, wayang Orang (drama tari), pakaian tradisional, wayang kulit dan wayang kayu , patung-patung religius, perhiasan dan barang antik dan pusaka tak ternilai harganya. Istana terdiri dari dua bagian utama, yaitu Pendopo (Balairung Istana, tempat menerima tamu) dan Dalem (Hall Utama), yang dikelilingi oleh kediaman keluarga kerajaan. Bagian timur, disebut Bale Peni, adalah tempat tinggal sang pangeran. Pada bagian barat, istana telah Bale Warni, yang theresidence untuk sang putri. Di dalam istana yang sangat indah terletak Reksopustoko perpustakaan, di mana naskah-naskah kuno, tulisan-tulisan religius dan filsafat ditulis dalam skrip Jawa.

2. Kasunanan Surakarta

Kasunanan *Palace* salah satu bangunan yang eksotis di zamannya. Salah satu arsitek istana ini adalah Pangeran Mangkubumi (kemudian berjudul Sultan Hamengku Buwono I) yang juga merupakan arsitek utama dari Istana Kasultanan (Yogyakarta). Oleh karena itu, tidak mengherankan bahwa pola dasar baik istana (Yogyakarta dan Surakarta) memiliki persamaan umum. Kasunanan istana, seperti saat ini, tidak dibangun serentak di 1744 - 1745, namun dibangun secara bertahap dengan mempertahankan pola-pola spasial dasar yang tetap sama seperti awalnya. Pengembangan dan skala besar baru-baru restorasi dilakukan oleh Susuhunan Paku Buwono X (Sunan PB X) yang memerintah 1893-1939. Sebagian besar istana dicat putih dan biru dengan campuran Jawa-Eropa arsitektur. Kasunanan *Palace* juga dikenal sebagai Surakarta Hadiningrat Istana, dibangun pada 1745 oleh Raja Pakubowono II. Ini

commit to user

adalah istana utama Surakarta, dan dibangun pada saat yang sama kota ini ditemukan. Istana ini dimaksudkan untuk menggantikan istana tua di Kartasura, sekitar 12 km sebelah barat Solo. Secara umum, pembagian istana meliputi: Alun-Alun Lor (Alun-Alun Utara, Kompleks Sasana Sumewa, Kompleks Sitihihinggil Utara, Kompleks Kamandungan Utara, Sri Manganti Kompleks, Kompleks Kedhaton, Kompleks Kamagangan, Kompleks Srimanganti Selatan dan Selatan Kemandungan, dan Selatan Sitihihinggil Kompleks dan Alun-alun Kidul (Selatan *Square*).

Kompleks Istana dikelilingi oleh Baluwarti, dinding pertahanan yang ketinggiannya sekitar 3-5 meter dan ketebalan sekitar satu meter tanpa anjungan. Dinding-dinding mengapit daerah dengan bentuk persegi panjang. Area itu adalah sekitar lima ratus meter dan lebar sekitar tujuh ratus meter panjang Kompleks Istana yang berada di dalam dinding adalah dari Kemandungan Lor ke Kidul Kemandungan.. Kedua kompleks, Sitihihinggil dan kotak, tidak dikelilingi oleh tembok pertahanan. Halaman didominasi oleh sebuah menara bernama Panggung Sanggabuwono, sebuah menara misterius di mana menjadi tempat pertemuan antara Raja dan Kanjeng Ratu Kidul, mitos Jawa ratu laut selatan. Sanggabuwana Tower adalah satu-satunya monumen di Indonesia yang penuh martabat dan kedamaian, untuk tradisi, seni dan budaya klasik arsitektur Jawa kerajaan.

3. Museum Radya Pustaka

Radya Pustaka Museum dibangun pada 28 Oktober 1980 oleh Kanjeng Adipati Sosrodiningrat IV, pada masa pemerintahan Dalem Papatih Pakubowono IX dan Pakubowono X. terletak di Jalan Slamet Riyadi, salah satu jalan utama di Solo, di Sriwedari dan Budaya Kota *Park*, Surakarta. Untuk memberikan apresiasi terhadap inisiator museum, Dewan Paheman Radya Pustaka memberikan nama gedung timur yang sama seperti dirinya. Bagian timur bangunan museum bernama Walidyasana, kombinasi dari kata-kata dan Asana Walidi (tempat). Tanah

commit to user

ini dibeli oleh Sri Susuhunan Paku Buwana X senilai 65 ribu gulden Belanda dari Johannes Busselaar berdasarkan akta 13/VII ada. 10 tahun 1877 tanah eigendom. Untuk memberikan apresiasi untuk K.R.A. Sosrodingrat IV, dewan membuat patung ditempatkan di tengah-tengah museum, yang sebelumnya dikenal sebagai Loji Kadipolo. Museum ini disimpan koleksi benda-benda kuno yang memiliki nilai seni tinggi dan sejarah, seperti batu dan patung-patung perunggu Buddha Hindu dan zaman, collections keris kuno (senjata tradisional Jawa) dan berbagai senjata tradisional lainnya, satu set gamelan (alat musik tradisional Jawa), wayang kulit dan wayang beber (wayang tradisional Jawa), koleksi keramik dan barang-barang seni yang beragam. Barang-barang ini diperoleh dari Kasunanan Palace, Kepatihan, GPH Hadiwijaya, sumbangan dan dengan membeli.

4. Pasar Gedhe Harjonegoro

Pasar Gedhe Harjonegoro dinyatakan di Jl. Urip Sumoharjo, di bawah distrik Sudiroprajan - Jebres. Solo dibangun oleh Sinuhun Pakoe Boewono pada tahun 1930. Berkenan oleh *Thomas Karsen*, seorang arsitek dari Belanda, pasar memiliki kombinasi gaya Eropa dan betwen tradisional. Pada tahun 2000, pasar itu terbakar. Ia kemudian direnovasi tanpa mengubah gaya aslinya. Pasar adalah pasar firsh yang digunakan menjual dan menyewakan sistem untuk kios dan dibangun di tingkat di Indonesia.

5. Wayang Orang Sriwedari

Salah satu pertunjukan Jawa yang dilakukan oleh aktor memainkan cerita varios diambil dari Mahabarata dan Ramayana literatur. Literatur ini mengandung pesan moral yang respresent filosofi masyarakat setempat. Dekorasi panggung eksotis acara unik memungkinkan kita untuk menikmati *onece* pada saat waktu *Atmosphere*. Kadang-kadang, aktor

pertunjukan Jawa tahap dari Sriwedari, RRI, Semarang dan Surabaya membuat berkumpul untuk melakukan pertunjukan bersama-sama.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut :

1. Apakah Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta terhadap Pelestarian Cagar Budaya berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya sudah efektif?
2. Apa kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan implementasi kebijakan terhadap Pelestarian Cagar Budaya berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji implementasi kebijakan pemerintah Kota Surakarta terhadap Pelestarian Cagar Budaya berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya
2. Untuk mengkaji dan mengetahui kendala yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemerintah Kota Surakarta terhadap pelestarian cagar budaya berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 sesuai dengan prinsip, prosedur dan pedoman yang telah ditetapkan

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini meliputi manfaat praktis dan teoritis, yaitu sebagai berikut :

1. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tentang implementasi kebijakan pemerintah Kota Surakarta dalam pelestarian cagar budaya dan dapat mengidentifikasi faktor-

commit to user

faktor yang dapat diolah dan dianalisa dalam proses perumusan implementasi kebijakan pelestarian cagar budaya sebagai cagar budaya sehingga pengetahuan semacam ini dapat menjadi masukan bagi pemerintah daerah setempat dalam mendesain kembali kinerja kebijakan.

2. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum kebijakan publik yang berkaitan dengan pelestarian cagar budaya di kota setempat, khususnya kota Surakarta. Dengan demikian, dari segi praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu gambaran mengenai kebijakan publik yang berhubungan dengan cagar budaya di Kota Surakarta. Selain itu hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi peneliti lain serta menambah wawasan pengetahuan dibidang hukum kebijakan publik khususnya mengenai pelestarian cagar budaya di Surakarta.

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan (*Policy*) adalah sebuah instrument pemerintahan bukan saja dalam arti *government* dalam arti hanya menyangkut aparat negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh berbagai pihak kelembagaan, baik swasta, dunia usaha maupun masyarakat madani (*civil society*). Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, *financial* dan manusia demi kepentingan publik yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara. Sistem perencanaan Undang-Undang memiliki peran penting dalam menciptakan ruang demokratis diperlukan sehingga dapat menentukan apakah pembangunan harus dilanjutkan dan dalam memberikan manajemen yang diperlukan dan rezim penegakan hukum untuk memonitor dan mengatur dampak perkembangan dalam jangka panjang (terjemahan dalam bahasa Indonesia)

*“the statutory planning system has an important role to play in creating the necessary democratic space so as to determine whether development should proceed and providing the necessary management and enforcement regimes to monitor and regulate developmental impacts over the longer term”*¹⁰

Definisi tentang kebijakan (*policy*) tidak ada pendapat yang tunggal, tetapi menurut konsep demokrasi modern kebijakan negara tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik juga mempunyai porsi yang sama

¹⁰ Deborah Peel and Michael Gregory Lloyd. *Towards Another Places?The regulation of artwork and place re branding.(special issue papers)*

besarnya untuk diisikan dalam kebijakan negara. Misalnya kebijakan negara yang menaruh harapan banyak agar pelaku kejahatan dapat memberika pelayanan sebaik-baiknya, dari sisi lain sebagai abdi masyarakat haruslah memperhatikan kepentingan publik¹¹.

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan istilah *policy*. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah *policy* kedalam bahasa Indonesia. Kebijakan dalam kamus besar bahasa Indonesia berasal dari kata bijak yang berarti selalu menggunakan akal budinya, pandai, mahir, pandai bercakap-cakap, petah lidah¹².

Menurut *Hoogerwerf*, pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu yaitu dengan tindakan yang terarah. Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut kiranya dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang kebijakan mencakup pertanyaan : *what, why, who, where* dan *how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan¹³.

Secara umum kebijakan (*policy*) dapat dikategorikan menjadi 3 (tiga) strata, yaitu kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan dan kebijakan teknis¹⁴:

1. Kebijakan Umum

¹¹ Irfan M, Islamy. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.2007.hlm.10

¹² Kamus Besar Bahasa Indonesia,PT.Gramedia Pustaka.Jakarta,hlm.42

¹³ Sahrir,*Mencari Bentuk Otonomi Daerah,Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*. PT Rineka Cipta.Jakarta,1988.hlm.66

¹⁴ <http://pustakaonline.wordpress.com/category/jurnal/>

Kebijakan umum adalah kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif maupun negatif meliputi keseluruhan wilayah atau instansi. Untuk wilayah Negara kebijakan umum mengambil suatu bentuk Undang-Undang atau keputusan Presiden dan sebagainya. Sementara untuk wilayah propinsi, selain dari peraturan dan kebijakan yang diambil pada tingkat pusat juga ada keputusan Gubernur atau Peraturan daerah yang diputuskan oleh DPRD. Suatu kebijakan umum dapat dijadikan pedoman bagi tingkatan kebijakan di bawahnya, minimal ada 3 (tiga) kriteria yang harus dipenuhi :

- a. Mempunyai cakupan kebijakan dengan meliputi keseluruhan wawasannya, artinya : kebijakan tidak hanya meliputi dan ditunjukkan aspek tertentu atau sektor tertentu.
- b. Memiliki jangka waktu yang panjang, artinya : masa berlaku antara tujuan yang ingin dicapai dengan kebijakan tersebut tidak berada dalam jangka waktu pendek sehingga tidak mempunyai tetas waktu tertentu. Karena itu tujuan yang digambarkan sebagai istilah sasaran startegi kebijakan seringkali dianggap tidak jelas. Dengan kata lain dalam suatu kebijakan umum tidak tepat untuk menetapkan sasarnya secara sangat jelas dan rumusannya secara teknis. Rumusan yang demikian akan menghadapi kekuatan atau fleksibel dalam perubahan waktu jangka panjang dan akan mengalami kesulitan untuk diberlakukan di wilayah-wilayah kecil berbeda.
- c. Strategi kebijakan umum tidak bersifat operasional. Sebagaimana pengertian umum, pengertian operasional atau teknis juga bersifat relatif. Sesuatu yang dianggap umum untuk tingkat kabupaten mungkin dianggap teknis atau operasional ditingkat bawahnya. Namun suatu

kebijakan yang bersifat umum tidak berarti bahwa kebijakan tersebut bersifat sederhana.

2. Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan Undang-Undang atau Keputusan Menteri yang menjabarkan pelaksanaan keputusan presiden adalah contoh dari kebijakan pelaksanaan. Untuk tingkat propinsi, keputusan walikota/bupati atau keputusan seorang kepala dinas yang menjabarkan keputusan Gubernur atau peraturan daerah, bisa jadi suatu kebijakan pelaksanaan.

3. Kebijakan Teknis

Kebijakan teknis adalah kebijakan operasional yang berada dibawah pelaksanaan. Secara umum, kebijakan umum adalah kebijakan tingkat pertama, kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan tingkat kedua dan kebijakan teknis adalah kebijakan tingkat ketiga atau yang terbawah.

Terkadang sebuah proses kebijakan publik yang ada telah mencapai hasil (*output*) yang ditetapkan dengan baik namun tidak memperoleh respon atau dampak (*outcome*) yang baik dari masyarakat atau kelompok sesamanya atau sebaliknya sebuah proses kebijakan publik tidak maksimal dalam mencapai hasil yang telah ditetapkan namun ternyata dampaknya cukup memuaskan bagi masyarakat umum. Kebijakan publik tidak lagi memilih proses internal (yang menghasilkan *output*) disatu sisi dengan dinamika masyarakat sisi yang lain. Artinya mulai dari perumusan kebijakan publik sampai pada evaluasinya semua elemen yang ada dalam masyarakat harus dilibatkan secara partisipatif dan emansipatif. Sehingga dalam konteks ini hasil-hasil yang telah

commit to user

ditetapkan dalam sebuah produk kebijakan publik adalah hasil pembahasan dan kesepakatan bersama antara rakyat dengan negara.

Proses pembuatan kebijakan publik berangkat dari realitas yang ada didalam masyarakat. Realitas tersebut bisa berupa aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang akan dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang ada sekarang. Hasil pilihan solusi tersebutlah yang dinamakan hasil kebijakan publik.

B. Hubungan hukum dan kebijakan publik

Seperti yang dikemukakan Saiful Bahri, bahwa hubungan antara hukum dan kebijakan publik merupakan hubungan simbiosis mutualistik yang dapat dilihat dalam tiga bidang kajian yaitu formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan dan hukum, hubungan hukum dan kebijakan publik dapat diuraikan sebagai berikut¹⁵:

1. Proses pembentukan kebijakan publik berangkat dari realitas yang ada didalam masyarakat. Realitas tersebut bisa berupa aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba mencari jalan keluar yang terbaik yang akan dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang. Sebenarnya antara hukum dan kebijakan publik itu memiliki yang sangat erat. Bahkan sebenarnya tidak sekedar keterkaitan saja yang ada diantara keduanya, pada sisi-sisi yang lain justru lebih banyak kesamaannya. Proses pembentukan hukum akhirnya lebih difokuskan pada terbentuknya sebuah peraturan.

¹⁵ Saiful Bahri : *Hukum dan Kebijakan Publik*, yayasan Pembaharuan Administrasi Publik, Yogyakarta. 2004, hlm.24

2. Melakukan penerapan hukum membutuhkan kebijakan sebagai sarana yang mampu mengaktualisasikan dan mengkontekstualisasikan, hukum tersebut dengan kebutuhan dan kondisi riil yang ada didalam masyarakat sebab apabila responsifitas aturan masyarakat sepenuhnya diserahkan pada hukum semata, maka bukan tidak mungkin pada saatnya akan terjadi pemaksaan-pemaksaan yang tidak sejalan dengan cita-cita, hukum itu sendiri yang ingin mensejahterakan masyarakat. Penerapan hukum menjadi sangat tergantung pada kebijakan sebagai sarana yang dapat mensukseskan berjalannya penerapan hukum itu sendiri. Sebab dengan adanya kebijakan publik maka pemerintah pada level terdekat dengan masyarakat setempat akan mampu merumuskan apa-apa saja yang dapat berjalan dengan baik. Pada dasarnya didalam penerapan hukum tergantung apada 4 (empat) unsur, diantaranya adalah unsur hukum, unsur struktural, unsur masyarakat dan unsur budaya¹⁶:

a. Unsur Hukum

Unsur hukum merupakan produk atau teks aturan-aturan hukum. Pada kasus tertentu ternyata unsur hukum ini tidak dapat diterapkan sama persis dengan harapan yang ada. Maka kebijakan publik diharapkan mampu memberikan tindakan-tindakan yang lebih kontekstual dengan kondisi riil di lapangan. Ketika kebijakan publik melakukan hal tersebut, maka sesungguhnya berangkat dari unsur hukum yang dimaksud. Perencanaan dan langkah-langkah yang diambil oleh kebijakan publik bisa jadi tidak sepenuhnya sama dengan teks-teks aturan hukum yang ada namun mengarah pada kesesuaian unsure hukum. Dengan demikian pada dasarnya kebijakan publik itu lebih sebagai upaya untuk membantu atau memperlancar penerapan hukum yang telah ditetapkan.

b. Unsur Struktural

¹⁶ Setiono, *Pemahaman Terhadap Metodologi Penelitian Hukum*, Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2006, hlm 6

Unsur struktural merupakan organisasi atau lembaga-lembaga yang diperlukan dalam penerapan hukum itu. Kebijakan publik dalam konteks unsur struktural ini lebih dominan berposisi sebagai sebuah seni, yaitu bagaimana mampu melakukan kreasi sedemikian rupa sehingga performa organisasi dialaminya itu dapat tampil dengan baik, sekaligus distori-distori pemaknaan dari unsur hukum yang ada tidak diselewengkan atau ditafsirkan berbeda dilapangan oleh para pelaksanaannya.

c. Unsur masyarakat

Unsur masyarakat merupakan sekumpulan kondisi sosial politik dan sosial ekonomi dari anggota masyarakat yang akan terkena dampak atas diterapkannya sebuah aturan hukum atau undang-undang. Walaupun unsur-unsur kinerja organisasi atau institusi pelaksana telah berjalan dengan baik, apabila kondisi masyarakatnya sedang kacau balau, tentu semua itu tidak dapat berjalan sesuai yang diharapkan. Posisi dari kebijakan publik akan sangat berpengaruh dalam hal unsur masyarakat dalam penerapan hukum.

d. Unsur budaya

Kebiasaan yang berkaitan dengan bagaimana isi kontekstualitas sebuah undang-undang yang hendak diterapkan dengan pola pikir, pola perilaku, norma-norma, nilai-nilai dan kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat. Unsur budaya dalam penerapan hukum sangat penting, sebab hal tersebut berkaitan dengan pemahaman masyarakat atas sebuah introduksi nilai yang hendak ditransformasikan oleh sebuah undang-undang atau produk. Pilihan kebijakan publik di bidang kebijakan regenerasi budaya dimana nilai-nilai budaya yang berbeda berkumpul di khusus *teater local* pembuatan keputusan politik (terjemahan ke dalam bahasa Indonesia) “ *of public policy choices in the sphere of cultural*

regeneration policy where different cultural values come together in the specific theatre of local political decision making”¹⁷

Hubungan hukum dan kebijakan publik dalam hal evaluasi dapat dilakukan dengan evaluasi peradilan administrasi dan evaluasi publik. Apabila pada kenyataannya masyarakat tidak puas atau merasa dirugikan oleh proses penerapan hukum yang ada dan ternyata hasil-hasil dari proses penerapan hukum itu tidak sesuai dengan yang diharapkan maka peradilan administrasi akan menjalankan fungsinya. Menurut *Leo Agustino*, mengingat banyaknya masalah yang perlu disusun sebagai sebuah kebijakan publik, maka diperlukan proses formulasi kebijakan, yaitu bagaimana para analis kebijakan dapat mengenal masalah-masalah publik yang dibedakan dengan masalah privat. Pada intinya, studi mengenai formulasi kebijakan memberikan perhatian yang sangat dalam pada sifat-sifat (perumusan) masalah publik¹⁸. Dalam hal ini, perumusan masalah tersebut akan sangat membantu para analisis mendiagnosis persebaran masalah politik, memetakan tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang berseberangan dan merancang peluang kebijakan baru.

Dengan kerangka formulasi kebijakan publik inilah hukum mempunyai kedudukan yang sentral. Antara hukum dan kebijakan publik mempunyai keterkaitan erat. Perbandingan antara proses pembentukan hukum dan proses formulasi kebijakan publik disamping menunjukkan bagaimana diantaranya: keduanya berhubungan dan saling membantu¹⁹. Dalam kerangka yang lebih umum hal di atas menunjukkan adanya hubungan hukum dengan perubahan-perubahan sosial, suatu perubahan sosial biasanya dimulai pada suatu lembaga kemasyarakatan tertentu dan perubahan tersebut akan menjalar ke lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya. Sudah tentu proses tersebut menimbulkan masalah sejauh mana

¹⁷ Griffiths, R. (2006) 'City/culture discourses: Evidence from the competition to select the European Capital Of Culture 2008', *European Planning Studies*, Vol 14, No.4, pp 415-430

¹⁸ Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta. Bandung. 2006. hlm.96

¹⁹ Edi Wibowo, *Hukum dan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit YPAPI, Yogyakarta. 2004. hlm.53

suatu lembaga kemasyarakatan tertentu tergantung kepada lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya atau sampai seberapa jauhkah suatu lembaga kemasyarakatan tertentu tidak terpengaruh oleh perubahan-perubahan yang terjadi.

Pemangku kepentingan yang terlibat dalam penggunaan karya seni publik dalam pembuatan kebijakan publik strategis pada umumnya (terjemahan bahasa Indonesia) “*the different stakeholder involved in the use of public artworks in strategic public policy making at large*”²⁰. Sementara itu didalam kehidupan masyarakat hampir suatu ada perbedaan-perbedaan tertentu antara pola perikelakuan yang nyata dengan pola perikelakuan yang dikehendaki oleh hukum. Oleh karena itu tepat apa yang dikatakan oleh *Harry C. Bredemeier* bahwa betapa pekerjaan hukum beserta hasil-hasilnya tidak hanya merupakan urusan hukum, melainkan merupakan bagian dari proses kemasyarakatan yang lebih besar²¹.

Merujuk pada gambaran diatas relevan apa yang dikemukakan oleh *Robert B. Seidman* bahwa kebijakan publik dipengaruhi oleh sejumlah faktor diantaranya peraturan (*rule*). Peraturan niscaya dapat mengatur perilaku manusia ke arah yang diharapkan melalui kebijakan yang dibuatkan tetapi dapat juga terjadi sebaliknya. Masalah publik dan konteks peraturan akan muncul apabila bahasa yang digunakan dalam peraturan itu membingungkan beberapa peraturan mungkin malah memberi peluang bagi terjadinya perilaku bermasalah, peraturan tidak menghilangkan persebaran perilaku bermasalah; peraturan membuka peluang bagi perilaku yang tidak transparan dan peraturan kemungkinan juga untuk memberikan wewenang yang berlebih kepada pelaksana peraturan untuk bertindak *represif*²².

Kebijakan publik yang telah dibuat pengaruh terhadap lingkungan sehingga menjadi proses timbal balik dalam kehidupan modern

²⁰ Couch, C. and Dennemann, A. (2000) ‘Urban regeneration and sustainable development in Britain. The example of the Liverpool Ropewalks partnership’, *City*, Vol 17, No.2, pp 137-147

²¹ Satjipto Rahardjo, *Negara dan Deregulasi Moral*, Kompas. Jakarta. 1996. hlm. 143

²² Leo Agustino, *Dasar-dasar kebijakan publik*. Alfa Beta. Bandung. 2006. Hlm 103

memang permasalahan yang menyangkut masalah publik yang dihadapi pemerintah dimanapun juga sama saja, apalagi dibegara berkembang seperti Indonesia yang dilihat dari sudut pandang geografis, demografis dan budaya yang berbeda-beda tentu saja permasalahan yang ada lebih kompleks. Dengan kondisi demikian memang bukanlah hal yang mudah bagi para pembuat kebijakan publik dalam merumuskan kebijakan publik yang benar-benar dapat menyelesaikan permasalahan politik. Namun setidaknya para pembuat kebijakan dituntut untuk lebih arif dalam merumuskan kebijakan dengan tidak mencampuradukkan kepentingan publik dengan kepentingan elit artinya kebijakan yang nantinya dikeluarkan harus bebas nilai (non politis). Pergeseran budaya dengan pusat tahap dalam pemikiran kebijakan publik dan praktik adalah bukti pada berbagai skala dari tata kelembagaan dan di berbagai sektor kebijakan dan kegiatan sosial dan merupakan apa yang telah disebut sebagai praktik budaya (terjemahan ke dalam bahasa Indonesia) “*The shift of culture tp centre stage in public policy thinking and practice is evident at a range of different scales of institutional governance and a cross a spectrum of policy sectors and social activities and constitutes what has been termed a cultural turn*”²³.

Tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan adalah menciptakan kesejahteraan masyarakat (*welfare staats*) bukan membangun Negara korporasi (*corporate staats*) maupun Negara aparatur (*aparatur staats*). Untuk mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare staats*) harus didukung oleh kebijakan publik pro rakyat, artinya kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus berdasarkan keinginan masyarakat dan bisa menyelesaikan masalah yang ada di masyarakat. Kebijakan publik dan implementasi kebijakan publik harus sejalan dengan arus utama kepentingan publik (*public mission*).

²³ Gray, C. (2006) ‘Managing the unmanageable : The Politics of cultural planning’. Public Policy and administration, Vol.21, No.2, pp 102-113

Hubungan antara hukum dan kebijakan publik sangat erat bagaikan dua sisi mata uang dimana produk hukum yang baik harus melalui proses komunikasi antara *stakeholder* dan partisipasi masyarakatnya dalam proses penyusunan suatu kebijakan publik. Produk hukum dibicarakan dalam dua sisi yaitu sisi keadilan dan sisi legalitas sebagai upaya adanya kepastian hukum yang kemudian menjelma menjadi hukum positif.

Tahap terakhir adalah pada tahap evaluasi kebijakan publik dimana berfungsi menentukan kebijakan yang ada telah berjalan dengan sukses atau telah mengalami kegagalan mencapai tujuan dan dampak-dampaknya. Evaluasi kebijakan publik juga sebagai dasar apakah ada layak diteruskan, direvisi atau bahkan dihentikan sama sekali²⁴. Dalam pelaksanaan kebijakan publik harus berhasil, tidak hanya pelaksanaannya saja harus berhasil akan tetapi tujuan yang terkandung dalam kebijakan publik itu haruslah tercapai yaitu terpenuhinya kepentingan masyarakat.

C. Definisi Teori Implementasi Kebijakan Publik

1. Implementasi kebijakan menurut *Van Metern* dan *Van Horn*

Suatu kebijakan yang telah dirumuskan tentunya memiliki tujuan-tujuan atau target-tertentu yang ingin dicapai, pencapaian target baru akan terealisasi jika kebijakan tersebut telah diimplementasikan. Oleh karena itu untuk mengetahui apakah tujuan kebijakan yang telah dirumuskan tersebut dapat tercapai atau tidak, maka kebijakan tersebut harus diimplementasikan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses kebijakan. Sebagaimana pernyataan Udoji dalam Solichin Abdul Wahab sebagai berikut “ *the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dream or blue print file jackets unless they are*

²⁴ Setiono, *Pemahaman Terhadap Metodologi Penelitian Hukum*, Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2006. hlm.5

implemented” (pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan)²⁵.

Pengertian implementasi kebijakan, menurut *Van Meter* dan *Van Horn* adalah “*those actions by public and private individual (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*” (tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah baik secara individu atau kelompok dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan). Pengertian senada juga dikemukakan oleh *Mazmanian* dan *Sabatier* dalam *Solichin Abdul Wahab* yaitu :

“Implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or courts decision. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued. And a variety of ways. Structure the implementation process”.

(Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan bahan peradilan)²⁶.

Mendasarkan pada pendapat-pendapat diatas, maka implementasi kebijakan dalam hal ini dimaksudkan implementasi kebijakan juga menyangkut pelaksanaan keputusan pemerintah daerah dan pemerintah kota yang dilakukan dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

²⁵ Solichin Abdul Wahab, “*Analisis Kebijakan Publik*”. Jakarta Bumi Aksara. 2002 hlm 59

²⁶ Van Meter dan Van Horn, “*The Policy implementation Proses : A Conceptual Framework Administration & Society*. Sage Publication. 1978, Inc. hal 447

Study implementasi kebijakan membahas berbagai aspek, menurut *Anderson*, aspek yang perlu dikaji dalam studi implementasi kebijakan, yaitu ²⁷:

- 1) Siapa yang mengimplementasikan
- 2) Hakekat dari proses administrasi
- 3) Kepatuhan
- 4) Dampak dari pelaksanaan kebijakan

Sedangkan menurut *Ripley* dan *Franklin* focus perhatian dalam penelitian implementasi menyangkut 2 (dua) hal yaitu : “*compliance*” (kepatuhan) dan “*what’s happening*” (apa yang terjadi). Kepatuhan menunjuk pada apakah para implementator patuh terhadap prosedur atau standar aturan yang telah ditetapkan²⁸.

Dalam implementasi suatu kebijakan tidak selalu berjalan mulus, banyak faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Hal ini disebabkan karena pada dasarnya implementasi kebijakan tidak selalu ditempat yang *vacum*, sehingga terdapat berbagai macam faktor disekelilingnya yang turut mempengaruhi implementasi.

Proses implementasi yang dilakukan setelah ditetapkan dan dilegitimasi kebijakan dimulai dari interpretasi terhadap kebijakan itu sendiri. Menurut *Samodra Wibawa*²⁹:

“Pada pengertiannya yang steril, pembuat kebijakan disatu pihak merupakan proses yang memiliki logika *bottom-up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian alternative cara pemenuhannya. Sebaliknya, implementasi kebijakan dipihak lain pada dirinya sendiri mengandung logika *top-down*.”

²⁷ Anderson James, E, “*Public Policy Making*, New York : Helt Rinehart and Wiston, 1979 hal 68

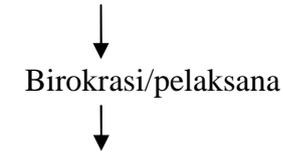
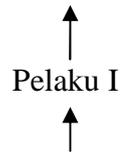
²⁸ Repley, Randall B. *Policy Implementasi and Bureaucracy*. Chicago:The Dorsey.1986, hal 52

²⁹ Samodra Wibawa, *Kebijakan Publik Proses dan Analisis*, Jakarta Intermasa, 1994, hal 35

Formulasi *bottom-up*Implementasi *top-down*

Pembuat Kebijakan

Pembuat Kebijakan



Pelaku II

Kelompok sasaran

Bagan I. Logika Formulasi dan Implementasi Kebijakan

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijaksanaan pemerintah melalui proses yang panjang dan meluas guna tercapainya tujuan kebijaksanaan itu, karena penerapannya (*application*) kebijaksanaan itu adalah terhadap rakyat.

Dari uraian di atas diperoleh suatu gambaran bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/ditetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang *top-down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika *bottom up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Implementasi kebijakan menurut *Van Metern* dan *Van Horn* adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu maupun pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok

commit to user

pemerintah yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan sebelumnya. Dalam konsep proses kebijakan dinyatakan bahwa salah satu rangkaian kegiatan utama dalam proses kebijakan adalah pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*). Pelaksanaan kebijakan merupakan rangkaian tindak lanjut dari pembuatan kebijakan. Instrumen memaksa (*compulsory instruments*) sampai yang bersifat sukarela (*voluntary instruments*). Meskipun demikian pada umumnya kebijakan publik bersifat memaksa yang tercermin dari sifat perundang-undangan (manifestasi kebijakan publik) yang mengikat pemerintah dan masyarakat³⁰.

Dalam implementasi suatu kebijakan publik terdapat faktor-faktor yang mempengaruhinya dimana *Van Meter* dan *Van Horn* mengatakan implementasi kebijakan amat dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut³¹:

1) Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu *utopis*) dilevel warga maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga ke titik yang dapat dikatakan berhasil.

2) Sumber-sumber kebijakan

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menurut adanya

³⁰ Abdul Wahab, Solichin. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta. 1997.hlm.51

³¹ *Ibid.* Hlm.79

sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja publik sangat sulit untuk diharapkan. Tetapi diluar sumberdaya manusia, sumber daya-sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan sumber daya waktu.

Karena mau tidak mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia maka memang menjadi persoalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian pula halnya dengan sumber daya waktu. Saat sumber daya manusia giat bekerja dengan kucuran dana yang berjalan dengan baik, tetapi terbentuk dengan persoalan waktu yang terlalu ketat maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan.

Karena itu sumber daya yang diminta dan dimaksud oleh *Van Meter* dan *Van Horn* adalah ketiga bentuk sumberdaya tersebut.

1) Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana

Pusat perhatian pada badan/instansi pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen berusaha untuk merubah perilaku atau tindak laku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik ini tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia, maka dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak

commit to user

setegas pada gambaran yang pertama. Selain itu, cakupan atas wilayah implemtasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

2) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan;

Komunikasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implemenatsi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi dinatara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan begitu pula sebaliknya.

3) Sikap para pelaksana;

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementator pelaksanaan kebijakan “dari atas” (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyerah) kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang warga ingin selesaikan

4) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna melalui kinerja implementasi publik dalam perspektif yang

commit to user

ditawarkan oleh *Van Meter* dan *Van horn* adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Sedangkan pendekatan *Bottom Up* memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat. Pendekatan *bottom up* berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan di level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Jadi intinya pendekatan *bottom up* adalah model implementasi kebijakan dimana formulasi kebijakan berada ditingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia didaerahnya, sistem sosio kultur yang mengada agar kebijakana tersebut tidak kontra produktif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri.

2. Model *Merilee S. Grindle* (1980)

Implementasi kebijakan menurut *Merilee S. Grindle* (1980) ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasar *Grindle* adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dan biaya yang telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Tetapi ini tidak berjalan mulus, tergantung pada *implementability* dari program itu yang dapat dilihat pada isi dan konteks kebijakannya³² yaitu :

³² Grindle, Merilee S, 1980, *Politics and Policy Implementasi In The Third World*, New Jersey : Princetown University Press

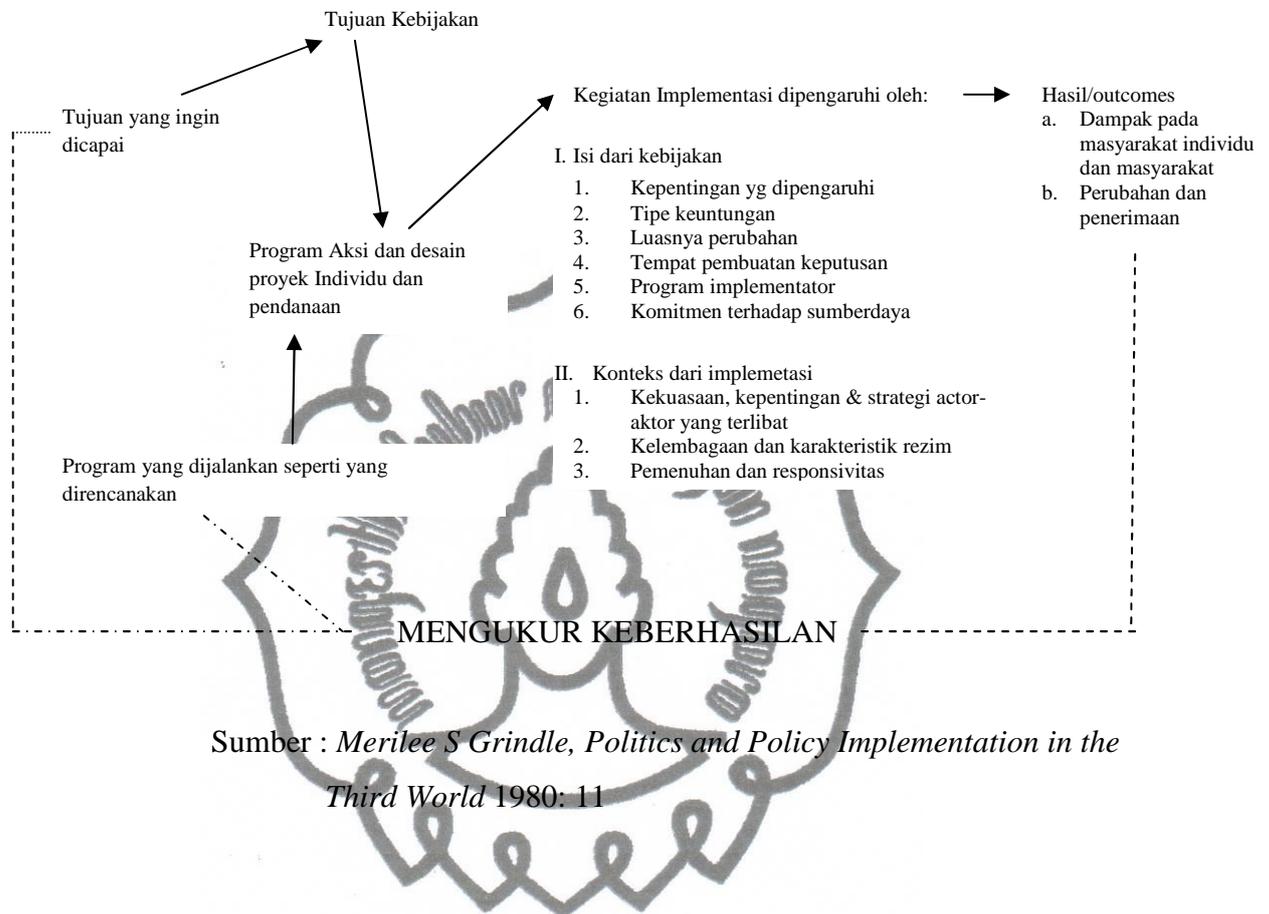
- 1) Variable implementasi yang terdiri dari kebijakan, program aksi, proyek dan pendanaan, serta desain pengiriman program
- 2) Variabel hasil (*outcome*) implementasi kebijakan yang terdiri dari dampak pada masyarakat dan perubahan yang terjadi
- 3) Variabel pengaruh yang terdiri isi kebijakan dan konteks implementasi.

Maka *Merille S Grindle*, mengemukakan terdapat 2 (dua) faktor yang mempengaruhi aktivitas implementasi kebijakan, yaitu konten dan konteks kebijakan, yaitu :

- 1) Kontens (isi) kebijakan yaitu apa yang ada didalam isi suatu kebijakan publik yang berpengaruh terhadap proses kebijakan publik tersebut. Kontens (isi) kebijakan ini meliputi 6 (enam) variable, yaitu:
 - a) Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan
 - b) Jenis manfaat yang dihasilkan
 - c) Derajat perubahan yang diinginkan
 - d) Kedudukan pembuat kebijakan
 - e) Pelaksana program
 - f) Sumber daya digerakkan

- 2) Kontens implementasi
Yaitu gambaran mengenai bagaimana konteks politik dan administrasi mempengaruhi implementasi kebijakan publik tersebut. Konteks implementasi ini meliputi 3 (tiga) variable, yaitu:
 - a) Kekuasaan, kepentingan dan strategi dari mereka yang terlibat dalam penerapan kebijakan
 - b) Karakteristik rezim dan lembaga
 - c) Kepatuhan dan daya tangkap

Bagan II : Implementasi Sebagai Isi Kebijakan dan Konteks Kebijakan



Sumber : Merilee S Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World* 1980: 11

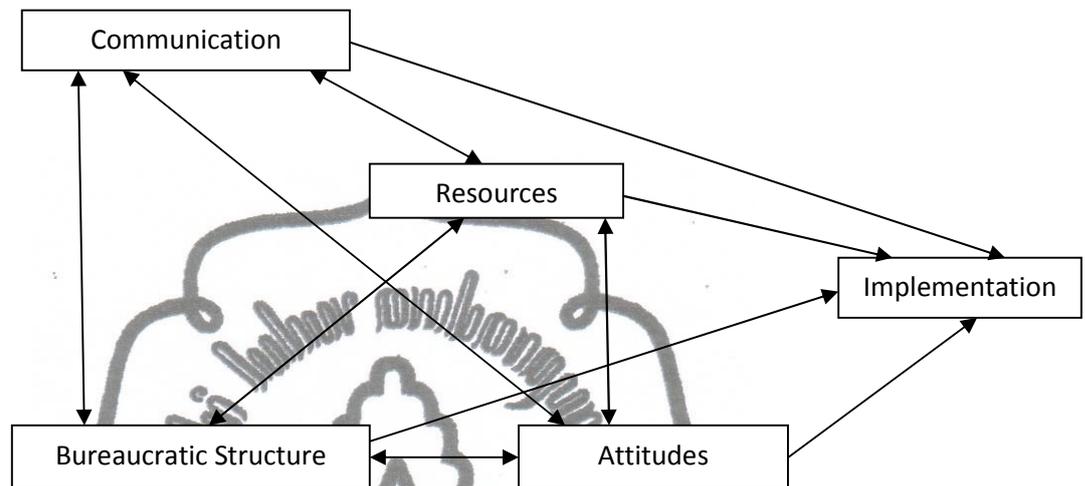
3. Model George C. Edwards III (1980)

George C. Edwards III (1980) menegaskan bahwa masalah utama dari administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*³³. Dikatakannya bahwa *without effective implementation the decision of policy makers will not be carried out successfully*. Edwards menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, resource, disposition or attitudes dan bureaucratic structure*. Secara skematis

³³ Edwards III, George C, 1900, *Implementing Public Policy*, Washington : Congressional, Quartely Inc.

hubungan variable dalam teori implementasi Edward adalah sebagaimana terlihat pada gambar berikut :

Bagan III : A Model Of The Policy Implementation Process



Sumber : *George C.Edwards III, Implementing Public Policy* (1980 : 148)

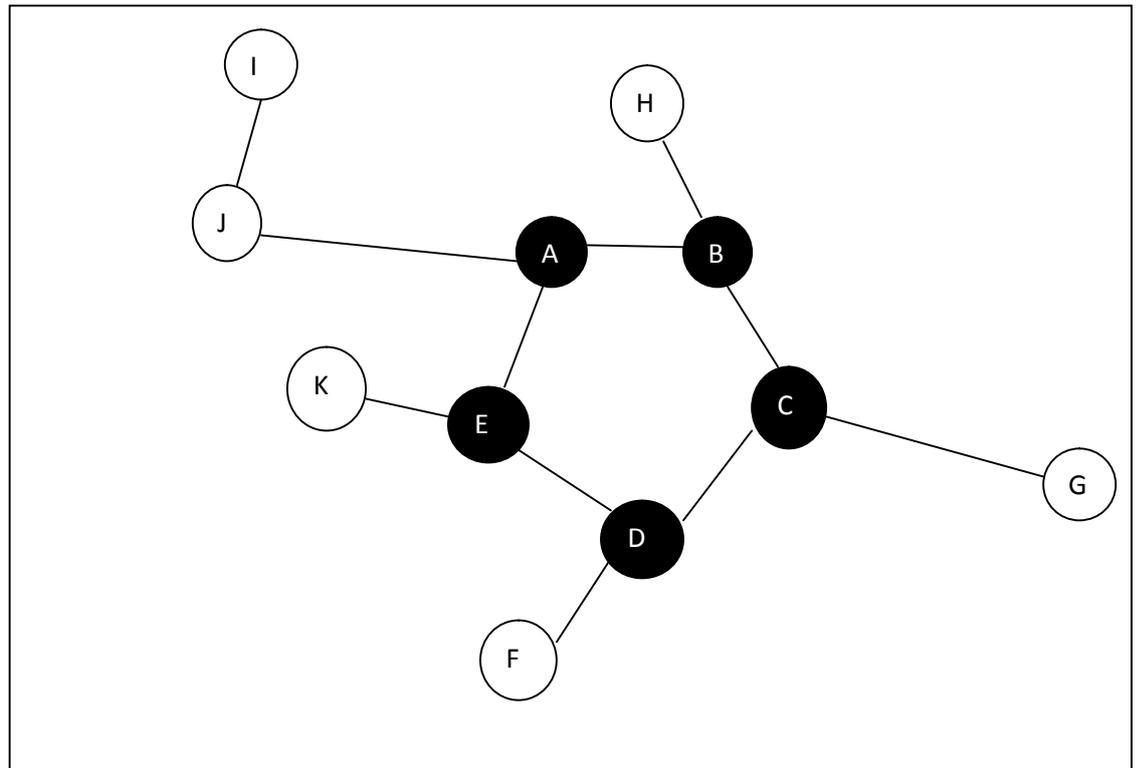
4. Model Teori Jaringan 1997 (*networking theory*)

Teori jaringan bahwa proses implementasi kebijakan sebuah *complex of interaction processes* diantara sejumlah besar aktor yang berbeda dalam suatu jaringan (*network*) aktor-aktor *independent*³⁴. Interaksi diantara para aktor dalam jaringan tersebutlah yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting didalamnya. *Walter Kickert, Erik-Hans Klijn dan Joop Koppenjan* (1997) pada teori jaringan “semua actor dalam jaringan relatif otonomi, artinya mempunyai tujuan masing-masing berbeda. Tidak ada aktor sentral, tidak ada aktor yang menjadi

³⁴ Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn and Joop Koppenjan, 1997, *Managing Complex Networks : Strategies For The Public Sector*, London : Sage

koordinator. Pada pendekatan ini koalisi dan/atau kesempatan diantara aktor yang berada pada sentral jaringan yang menjadi penentu dari implementasi kebijakan dan keberhasilannya. Pada bagan berikut kita dapat melihatnya pada aktor A, B, C, D, E

Bagan IV : Teori Jaringan



Sumber : Kickert, Klijn dan Koppenjan, *Managing Complex Networks : Strategies For The Public Sector* (1997)

Implementasi kebijakan Model *Merilee S. Grindle* (1980) yang nantinya akan dijadikan landasan dalam membangun kerangka teori guna menjawab pertanyaan penelitian. Dari model-model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh *Van Meter* dan *Van Horn*, *Sabatir* dan *Mazmanian*, *Edwards*, *Richard Matland* dan jaringan teori diambil

commit to user

beberapa aspek kajian yang menurut pengamatan penelitian berdasarkan gejala umum, fakta dan data yang ada menunjukkan pengaruh terhadap proses implementasi kebijakan pendidikan, kasus tentang implementasi kebijakan Pemerintah Kota Surakarta terhadap Pelestarian Cagar Budaya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010. Penelitian ini akan berusaha mendeskripsikan *outcomes* implementasi yang berlangsung melalui pengkajian atas beberapa fokus kajian yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan pemerintah kota Surakarta terhadap pelestarian cagar budaya dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 antara lain:

- a) Isi kebijakan dan konteks diadopsi dari model *Grindle*
- b) Sumber daya manusia diadopsi dari model *Edwards, Van Meter & Van Horn*
- c) Komunikasi diadopsi dari model *Edwards, Van Meter, Van Horn*
- d) Kondisi sosial, ekonomi dan politik diadopsi dari *Van Meter & Van Horn*

Pengambilan empat fokus kajian ini dilakukan dengan mengadopsi model-model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh pakar studi implementasi kebijakan dan disesuaikan dengan mempertimbangkan gejala-gejala dan fakta-fakta yang ada didalam publik.

D. Faktor penentu dilaksanakan atau tidaknya suatu kebijakan publik

Semua kebijakan publik dimaksudkan untuk mempengaruhi atau mengawasi perilaku manusia dalam beberapa cara, untuk membujuk orang supaya bertindak sesuai dengan aturan atau tujuan yang ditentukan pemerintah, apakah yang berkenaan dengan kebijakan bermacam-macam hal seperti hak paten atau hak duplikasi, membuka perumahan, tarif harga, pencurian malam hari, produksi pertanian atau penerimaan militer. Jika kebijakan tidak dapat dipenuhi, jika orang-orang tetap bertindak dengan cara yang tidak diinginkan, jika mereka tidak memakai cara yang ditentukan atau jika berhenti mengerjakan apa yang ditentukan, maka

commit to user

kebijakan tersebut dikatakan tidak efektif atau secara ekstrim hasilnya nol. Pada bagian ini akan dipaparkan beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan atau tidaknya suatu kebijakan publik.

a. Faktor Penentu Pemenuhan Kebijakan

1) Respeknya anggota masyarakat pada otoritas dan keputusan pemerintah kodrat manusia, bila menunjuk pada filsafat politik *John Locke*, dikatakan memiliki *state of nature* yang berkarakter positif. Ini artinya, manusia dapat menerima dengan baik hubungan relasional antar individu. Ketika relasional ini berjalan dengan baik, logikanya bahwa ada sistem sosial yang menggerakkan seluruh warga untuk saling hormat-menghormati, memberikan respek pada otoritas orangtua, memberikan penghargaan yang tinggi pada ilmu dan pengetahuan, menghormati undang-undang yang dibuat oleh politisi, mematuhi aturan hukum yang ditetapkan, mempercayai pejabat-pejabat pemerintah yang menjabat dan macam sebagainya.

2) Kepatuhan-kepatuhan tersebut akan berlangsung sampai dengan apabila memang individu dan warga masih menganggap cukup beralasan dan masuk akal untuk menghormati persoalan-persoalan itu. Konsekuensinya adalah bahwa manusia memang telah dididik secara moral untuk bersedia mematuhi hukum dan perundangan sebagai suatu hal yang benar dan baik bagi publik. Penghormatan dan penghargaan publik pada pemerintah yang legitimasi menjadi kata kunci penting bagi terwujudnya pemenuhan atas pengejawantahan kebijakan publik. Ketika warga menghormati pemerintah yang berkuasa oleh karena legitimasinya, maka secara otomatisnya mereka akan turut pula memenuhi ajakan pemerintah melalui Undang-Undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan pemerintah ataupun nama/istilah lainnya.

a) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan

Dalam masyarakat yang digerakkan oleh *Rational Choices* (pilihan-pilihan yang rasional) seperti pada Abad Postomodern saat ini, banyak dijumpai bahwa individu/kelompok warga mau menerima dan melaksanakan kebijakan publik sebagai sesuatu yang logis, rasional serta memang dirasa perlu. Disisi lain saya kira banyak orang yang tidak suka untuk membayar pajak, apalagi dalam kondisi perekonomian yang tengah melemah seperti saat ini, tetapi apabila mereka percaya bahwa membayar pajak itu perlu untuk memberikan kontribusi atas pelayanan pemerintah pada publik, maka orang akan sadar dan patuh untuk membayar pajak. Tetapi hal tersebut tidak mudah, karena bermain diranah “kesadaran” artinya pemerintah harus mampu merubah mindset yang hendak dibentuk aparatur sendiri.

b) Adanya sanksi hukum

Orang dengan akan sangat terpaksa mengimplementasikan dan melaksanakan suatu kebijakan karena ia takut terkena sanksi hukuman, misalnya : denda, kurungan, dan sanksi-sanksi lainnya. Karena itu salah satu strategi yang sering digunakan oleh apparatus administrasi atau apparatus birokrasi dalam upayanya untuk memenuhi implementasi kebijakan publik adalah dengan cara menghadirkan sanksi hukum yang berat pada pada setiap kebijakan yang dibuatnya.

Selain itu, orang atau kelompok warga seringkali mematuhi dan melaksanakan kebijakan karena ia tidak suka dikatakan sebagai orang yang melanggar aturan hukum, sehingga dengan terpaksa ia melakukan isi kebijakan publik tersebut. Suatu contoh misalnya warga negara Singapura tidak suka disebut sebagai warga yang tidak patuh (selain karena memang denda yang dikenakan pada warga yang melanggar

commit to user

sangat tinggi) sehingga mereka melaksanakan apa yang dikehendaki oleh pemerintahnya. Namun ketika mereka datang ke Indonesia, misalnya Batam maka membuang sampah sembarangan, meludah dimana saja, merokok tidak pada tempatnya menjadi perilaku yang dianggap biasa bagi mereka. Hal ini terjadi oleh karena orang-orang yang melakukan perbuatan tersebut di Indonesia tidak dianggap sebagai orang-orang yang melanggar aturan hukum, sehingga pemenuhan kebijakan publik tidak berjalan dengan baik.

c) Adanya kepentingan publik

Masyarakat mempunyai keyakinan bahwa keyakinan publik secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat publik yang berwenang, serta melalui prosedur yang sah yang telah tersedia. Apabila suatu kebijakan dibuat berdasarkan ketentuan tersebut diatas maka masyarakat cenderung mempunyai kesediaan diri untuk menerima dan melaksanakan kebijakan itu. Apalagi ketika kebijakan publik itu memang berhubungan erat dengan hajat hidup mereka.

d) Adanya kepentingan pribadi

Seseorang atau kelompok orang sering memperoleh keuntungan langsung dari suatu proyek implementasi kebijakan, maka dari itu dengan senang hati mereka akan menerima, mendukung dan melaksanakan kebijakan yang ditetapkan. Sebagai contoh, misalnya pemerintah berencana untuk membuat jalan pintas antarkota yang menyita beberapa hektar milik warga, melalui mekanisme pembebasan tanah. Ada beberapa warga yang menolak oleh karena mekanisme ganti rugi yang dibuat pemerintah dinilai warga sangat merugikan mereka. Tetapi disisi lain, ada juga warga yang dengan senang hati turut terlibat dalam proyek pembangunan jalan tersebut.

Ketika diperhatikan ternyata tanah sebagian warga yang mau memenuhi keputusan pemerintah adalah warga yang tidak terkena pembebasan dan bahkan tanahnya yang tak jauh dari jalan antarkota yang tengah dibangun menghasilkan hasil-hasil kebun yang baik. Dengan jelas sebagian warga ini memperoleh keuntungan dengan terbukanya jalur distribusi bagi hasil-hasil kebun yang diproduksi mereka, sehingga tanpa diminta pun mereka bersedia membantu proyek pemerintah demi keuntungan yang akan diperolehnya melalui pembangunan jalan transkota tersebut.

e) Masalah waktu

Kalau masyarakat memandang ada suatu kebijakan yang bertolak belakang dengan kepentingan publik, maka warga akan berkecenderungan untuk menolak kebijakan tersebut. Tetapi begitu waktu berlalu, pada akhirnya suatu kebijakan yang dulu pernah ditolak dan dianggap kontroversial berubah menjadi kebijakan yang wajar dan dapat diterima. Sebagai suatu contoh misalnya, kebijakan pencabutan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) bahkan sampai 2 (dua) kali dalam setahun dilakukan oleh Pemerintah SBY (Susilo Bambang Yudhoyono) pada tahun 2005. Pada awal-awal kebijakan pencabutan subsidi BBM diumumkan dan banyak sekali gerakan demonstrasi mahasiswa, ibu-ibu, tukang ojek, sopir angkutan, dan lain-lain yang menolak kebijakan tersebut. Namun dengan berjalannya waktu kebijakan yang ditolak tersebut akhirnya dapat diterima oleh seluruh warga.

E. Faktor Penentu Penolakan atau Penundaan Kebijakan Publik

- 1) Adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai yang mengada apabila suatu kebijakan dipandang bertentangan secara ekstrem atau secara tajam dengan sistem nilai yang dianut oleh suatu

commit to user

masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu secara umum, maka dapat dipastikan kebijakan publik yang hendak diimplementasikan akan sulit untuk terlaksana. Salah satu contoh menarik adalah upaya pemerintah pada tahun 2000-an yang hendak mengangkat kembali kebijakan pengumpulan dana pengeluaran olah raga yang dilakukan melalui usaha perjudian. Usaha ini mengalami kegagalan karena banyak mengalami resistensi dari warga masyarakat. Dan apabila tetap dilaksanakan saya kira akan mengalami banyak kendala selama kebijakan tersebut tidak dicabut.

2). Tidak adanya kepastian hukum

Tidak adanya kepastian hukum, ketidakjelasan aturan-aturan hukum atau kebijakan-kebijakan yang saling bertentangan satu sama lain dapat menjadi sumber ketidakpatuhan warga pada kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang tidak jelas, kebijakan yang bertentangan isinya atau kebijakan yang ambigu dapat menimbulkan kesalahpengertian, sehingga kecenderungan untuk ditolak oleh warga untuk diimplementasikan

3) Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi

Seseorang yang patuh atau tidak patuh pada peraturan atau kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah dapat disebagikan oleh keterlibatannya yang ditetapkan oleh pemerintah, maka ia akan mau bahkan mengejawantahkan atau melakukan ketetapan pemerintah itu dengan tulus. Tetapi apabila tujuan organisasi yang dimasukinya bertolak belakang dengan ide dan gagasan organisasinya, maka sebagus apapun kebijakan yang sudah dibuat oleh pemerintah akan sulit untuk terimplementasi dengan baik.

4) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum

Masyarakat ada yang patuh pada suatu kebijakan tertentu, tetapi ada juga yang tidak patuh pada kebijakan yang lain. Ada orang

commit to user

yang patuh dalam kebijakan kriminalitas tetapi disaat bersamaan ia dapat tidak patuh dengan kebijakan pedagang kaki lima.

F. Kebijakan Cagar Budaya Sebagai Kebijakan Publik

Bagi bidang Kebudayaan, perubahan sistem pemerintahan ini memberikan pengaruh yang sangat mendasar, karena menyangkut masalah penyikapan terhadap kebudayaan, baik secara nasional maupun lokal, dimana penanganan kebudayaan yang sebelumnya dilakukan secara sentralistik kemudian menjadi desentralistik. Perubahan ini dapat berdampak negatif pada pemajuan kebudayaan bangsa, dimana antara pusat dan daerah serta masing-masing daerah akan memiliki konsep yang berbeda antara satu dengan lainnya. Sementara disisi lain kebudayaan ini diharapkan dapat menjadi salah satu simpul perekatkat bagi keutuhan NKRI.

Demikian pula halnya dengan benda cagar budaya (BCB) atau dikenal sebagai peninggalan purbakala sebagai salah satu bagian dari kebudayaan, dalam era otonomi ini terkadang menjadi bagian yang kurang mendapat perhatian dari pemerintah daerah. Dimana masing-masing daerah berlomba-lomba mencari sumberdaya yang dapat menunjang dan meningkatkan pendapatan asli daerahnya, sehingga cenderung mengesampingkan upaya pelestarian dan pengembangan peninggalan purbakala yang terdapat di wilayahnya. Kondisi sedemikian ini dapat menghambat upaya pelestarian dan pengembangan yang selama ini ditempuh oleh pemerintah pusat beserta Unit Pelaksana Teknisnya yang ada di daerah. Dengan terkesampingkannya penanganan peninggalan purbakala yang terdapat pada setiap daerah, maka tidak tertutup kemungkinan kualitas dan kuantitas dari sumberdaya budaya tersebut akan semakin menurun dari tahun ke tahun, dengan kata lain akan sangat memungkinkan terjadinya pemiskinan budaya bangsa.

Seiring dengan pemekaran wilayah yang terjadi, ternyata menimbulkan persoalan-persoalan baru dalam hal pengelolaan Benda

Cagar Budaya. Mulai dari persoalan yang sifatnya administratif sampai dengan permasalahan yang menyangkut masalah pemahaman aparat tentang kebudayaan itu sendiri, Persoalan administrasi yang dimaksud timbul karena adanya perubahan administratif yang memang merupakan hal yang pasti terjadi akibat dari pemekaran wilayah. Sebagai contoh ketika terjadi suatu pemekaran wilayah maka wilayah yang semula merupakan kelurahan akan menjadi kecamatan, yang kecamatan menjadi kabupaten dan yang semula kabupaten menjadi propinsi. Perubahan-perubahan tersebut secara langsung mempengaruhi keterangan administratif yang terkait dengan sebuah benda cagar budaya. Dengan demikian akan mempengaruhi data benda cagar budaya yang selama ini telah dikoleksi secara nasional dan regional berdasarkan wilayah kerja dari Unit Pelaksana Teknis di daerah.

Demikian pula halnya dengan Institusi yang mengelola Kebudayaan di daerah, juga mengalami perubahan akibat adanya pemekaran wilayah ini, dimana masing-masing daerah yang baru berkembang akan menciptakan Dinas atau Kantor yang mengelola masalah kebudayaan, karena hal ini berimplikasi pada jabatan yang akan tersedia di daerah. Namun masalah yang terjadi dalam hal ini adalah terbentuknya nomenklatur instansi kebudayaan yang beragam, tergantung selera dan keinginan dari masing-masing daerah, serta tergantung pada tingkat pemahaman tentang kebudayaan yang dimiliki oleh masing-masing aparat di daerah tersebut. Sebagai salah satu contoh, misalnya dinas yang menaungi masalah kebudayaan di Surakarta adalah Dinas Pariwisata Seni Dan Budaya.

Pengelolaan benda cagar budaya di daerah sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa masing-masing daerah hasil pemekaran membuat *nomenklatur* sendiri sesuai dengan keinginan dan kebutuhannya. Hal ini berakibat pada kebijakan dan porsi penanganan yang diterapkan oleh pemerintah daerah terhadap benda cagar budaya yang ada di wilayahnya. pemahaman dan perlakuan terhadap benda

cagar budaya/ Situs mempunyai nilai penting benda cagar budaya dan kebudayaan pada umumnya dapat berakibat pada kepentingan pelestarian dan pengembangan kebudayaan.

Pembelahan wilayah BCB atau situs. Dengan adanya pemekaran wilayah maka tidak tertutup kemungkinan suatu wilayah budaya dapat terbelah atau terbagi dalam ruang-ruang administrasi sesuai dengan perkembangan wilayah yang terjadi. Peranturan Perundangan tentang Benda Cagar Budaya. Permasalahan yang terkait dengan peraturan perundangan yaitu bahwa perundangan yang digunakan dalam pengelolaan pelestarian benda cagar budaya hingga saat ini masih menggunakan produk yang masih bersifat sentralistik, sehingga dalam penerapannya terkadang mendapat hambatan karena sudah tidak sesuai dengan nuansa otonomi daerah yang sudah mengental dalam masyarakat.

G. Ketersediaan Sumberdaya Manusia Terhadap Pelestarian Cagar Budaya

Dalam hal pengelolaan dan pengembangan benda cagar budaya yang harus menggunakan teknik dan metode serta tenaga ahli yang sangat spesifik, sementara tenaga ahli dan tenaga teknis yang ada masih terkonsentrasi pada instansi pusat dan UPT. Hal ini akan menjadi kendala bila suatu daerah akan melakukan kegiatan pelestarian dan pengembangan benda cagar budaya di daerahnya.

Kebijakan otonomi daerah yang diimplementasikan dalam bentuk pemekaran wilayah ini pada intinya mengakibatkan berbagai macam perubahan terhadap berbagai sektor kehidupan masyarakat, termasuk yang berdampak langsung pada pengelolaan benda cagar budaya. Sehingga sudah suatu keharusan apabila pemekaran wilayah ini harus ditempatkan secara proposional sebagai bagian dari penguatan proses demokratisasi yang berdampak positif secara menyeluruh pada seluruh aspek, termasuk pengelolaan benda cagar

commit to user

budaya. Pengelolaan benda cagar budaya sudah seharusnya dicermati lebih mendalam, jangan sampai terjadi pengelolaan cagar budaya yang didominasi oleh kepentingan politis semata.

H. Petunjuk Kebijakan Publik Terhadap Pelestarian Cagar Budaya

Bangsa yang besar adalah bangsa yang menghargai warisan budaya masa lalu. Pelestarian budaya warisan masa lalu merupakan tanggung jawab kita bersama, untuk melestarikan nilai-nilai luhur budaya nenek moyang kita. Warisan budaya masa lalu merupakan sarana untuk mempelajari dan menelusuri sejarah dan budaya masa lalu yang perlu dilestarikan keberadaannya.

Pelestarian benda cagar budaya merupakan inspirasi bagi kelanjutan perjuangan kita dan menjauhkan terjadinya keterasingan sejarah yang dapat mengakibatkan kemiskinan budaya. Maka perlu ditumbuh kembangkan pemahaman tentang pelestarian benda cagar budaya, sehingga selalu diperhatikan keserasian, keseimbangan, dan kesinambungan antara aspek fisik dan aspek sosial budaya. Kedua aspek itu tidak dapat dipisahkan untuk mendukung upaya pelestarian benda cagar budaya. Bantuan dan dukungan masyarakat sangat diperlukan, karena pada hakekatnya pelestarian benda cagar budaya tersebut menjadi tanggung jawab kita. Untuk itulah sebagai bangsa yang besar dan berbudaya marilah kita lestarikan warisan kebudayaan masa lalu untuk kebesaran bangsa tercinta.

Mengingat benda cagar budaya biasanya berumur lebih dari 50 (lima puluh) tahun, maka sudah selayaknya bila mengalami kerusakan. Oleh karena itulah perlunya perlindungan dan pemeliharaan benda cagar budaya. Perlindungan dan pemeliharaan atau pengelolaan benda cagar budaya dan situs pada dasarnya menjadi tanggung jawab Pemerintah, meskipun demikian masyarakat, kelompok, atau perorangan dapat berperan serta. Bahkan masyarakat yang memiliki

atau menguasai benda cagar budaya dibebani pula kewajiban untuk melindungi dan melestarikannya lengkap dengan sanksi hukumnya.

Kriteria kawasan dan bangunan cagar budaya adalah sebagai berikut³⁵:

1. Nilai Sejarah

Hal yang berkaitan dengan peristiwa atau sejarah politik (perjuangan) sejarah ilmu pengetahuan, sejarah budaya termasuk didalamnya kawasan maupun bangunan (yang lekat dihati masyarakatnya)

2. Nilai arsitekturnya

Berkaitan dengan wajah bangunan (komposisi elemen-elemen dalam tatanan lingkungan) dan gaya tertentu (wakil gaya tertentu) serta keteknikan. Termasuk didalam nilai arsitektur adalah *fasad*, *layout*, dan bentuk bangunan, warna serta ornament yang dimiliki oleh bangunan.

3. Nilai ilmu pengetahuan

Mencakup bangunan-bangunan yang memiliki peran dalam perkembangan ilmu pengetahuan misalnya : ITB, UPI, Museum Geologi

4. Nilai Sosial Budaya

Berkaitan dengan hubungan antara masyarakatnya dan lokasinya

5. Umur

Berkaitan dengan umur kawasan atau bangunan cagar budaya. Umur yang ditetapkan adalah sekurang-kurangnya 50 tahun³⁶. Semakin tua bangunannya semakin tua pula nilai sejarahnya.

³⁵ <http://www.Dr.Harastpeti.DH.Com>

³⁶ Undang-Undang No.5 Tahun 1992 Tentang Cagar Budaya

I. Penelitian Yang Terkait

Penelitian terkait yang akan disajikan disini merupakan ringkasan penelitian yang pernah dilaksanakan terkait dengan Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta Terhadap Pelestarian Cagar Budaya Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010. Hal ini juga dimaksudkan untuk menambah wawasan penelitian ini.

Penelitian Yang Dilakukan oleh Widharyatmo pada tahun 2001. Dengan penelitian ini tersirat konsep bahwa hasil karya yang masih dapat disaksikan saat ini dalam Bumi Kejawen Surakarta yang kuat keterkaitannya dengan lingkungan atau telah didasarkan pada pendekatan dengan lingkungan³⁷. Meskipun jangkauan pemikiran atau permasalahan dan dukungan ilmu pengetahuan belum sampai pada tahapan yang sekarang, tetapi pada prinsipnya pendekatan kearah penyesuaian dengan lingkungan hidup sudah banyak dilakukan.

Perkembangan Surakarta menurut sejarahnya bertumpu pada eksistensi Keraton Kasunanan Surakarta, dengan wilayah utama yang disebut Bumi Kejawen Surakarta³⁸. Secara radial muncul bermacam-macam lingkungan binaan manusia dengan berbagai fungsi, tergantung pada kepentingan dengan latar belakang yang beraneka ragam. Perkembangan pesat telah banyak menimbulkan permasalahan yang pada umumnya bermuara pada kemerosotan mutu lingkungan hidup.

Kajian secara teoritis dalam aspek teknis lingkungan hidup maupun arsitektural pada prinsipnya cukup mudah diselesaikan tapi kenyataan dalam penanganannya sulit atau bahkan tidak menyelesaikan masalah kecuali bila menyentuh akar permasalahan

³⁷ Widharyatmo.2001.*Tata Ruang Bumi Kejawen Surakarta Sebagai Cagar Budaya Yang Berwawasan Lingkungan*.Surakarta:Sebelas Maret University Press

³⁸ Radjiman,dkk.1992. *Simbol Kepriyayan Jawa, Studi Sejarah Kasunanan Surakarta*. Surakarta : Fakultas sastra UNS

yang ternyata sangat kompleks berkisar pada aspek sosial, budaya, ekonomi, hukum termasuk pula masalah politik.

Kota Surakarta masih mempunyai kecenderungan untuk terus tumbuh dan berkembang namun perkembangannya sering kurang terkendali sehingga terjadi kemerosotan kualitas lingkungan dan kehilangan makna filosofis sebagai kota budaya yang seharusnya dipertahankan kebudayaan dan kedamaian lingkungan kota sangat penting artinya bagi semua lapisan masyarakat atau generasi penerusnya. Makna filosofis atau karakter lingkungan spesifik dan kualitas yang bagus dapat menumbuhkan kecintaan serta kebanggaan bagi masyarakatnya.

Makna filosofis/karakter lingkungan merupakan refleksi jati diri masyarakat yang dapat tercermin dan terbentuk dari bangunan serta lingkungan yang bersejarah. Untuk Negara-negara berkembang atau daerah tertentu yang memiliki keunikan kaidah perancangan arsitektur dan gaya hidup yang khas, misalnya bentuk dasar joglo hanya diperbolehkan untuk rumah para bangsawan tingkat atas, bentuk limasan hanya untuk pejabat menengah dan bentuk kampung untuk masyarakat kecil.

Bangunan cagar budaya sebagai warisan budaya secara historis harus dijaga dan dilestarikan dengan baik. Ancaman kerusakan tidak hanya dari faktor alam seperti perubahan cuaca dan bencana tetapi juga dari pihak manusia sendiri seperti penyerobotan dan perusakan.

J. Kerangka Berpikir

Disusunnya Undang-Undang Cagar Budaya ini diawali dari pengamatan lapangan bahwa banyak kawasan maupun bangunan yang memiliki nilai penting, terabaikan, bahkan tidak jarang yang dimusnahkan. Pengabaian terjadi karena berbagai hal, misalnya ketidak tahuan masyarakat (pemilik, pengelola, pengguna) bahwa

commit to user

bangunan yang dihuninya merupakan bangunan cagar budaya yang dilindungi oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Benda Cagar Budaya. Ketidaktahuan tersebut disebabkan karena tidak tersosialisasikannya pemahaman dan pengertian mengenai kawasan dan bangunan cagar budaya secara baik kepada masyarakat. Demikian pula di pihak Pemerintah Kota, hal ini merupakan hal yang belum lumrah, masih banyak aparat Pemerintah Kota yang gamang dalam menangani permasalahan bangunan cagar budaya, karena memang aturan teknisnya belum ada.

Namun Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kota Surakarta rupanya dengan jeli menangkap adanya peluang dalam melindungi aset budaya tersebut, melalui pemanfaatannya dalam bidang kepariwisataan. Dengan melestarikan bangunan cagar budaya dan memanfaatkannya untuk kebutuhan pariwisata, seperti 'sekali tepuk dua lalat kena', yaitu keharusan untuk melindungi dan memperpanjang umur aset budaya tercapai, pemanfaatannya untuk bidang pariwisata juga dapat berjalan dengan baik. Keuntungan lain dari pelestarian ini secara luas adalah penghematan. Dengan cara ini, bangunan didaur ulang (*recycling*), dan dipergunakan sebaik-baiknya untuk kepentingan masa sekarang, tanpa mengeluarkan biaya yang besar seperti ketika membangun bangunan baru.

Apalagi bangunan-bangunan cagar budaya, biasanya terletak di lokasi yang strategis. Sebagian besar bangunan yang dipergunakan untuk *factory outlet* adalah bangunan lama yang fungsinya rumah tinggal. Ketika bangunan tersebut berubah fungsi, berubah pula fisiknya, ada yang masih terlihat karakter lamanya, ada yang hampir hilang, bahkan ada yang sudah hilang sama sekali, diganti dengan yang baru. Mahalnya membangun bangunan baru, apalagi di Negara berkembang (dan biasanya miskin) seperti Indonesia, konsep mendaur ulang (*recycling*) bangunan mestinya merupakan upaya yang harus disebar luaskan agar masyarakat tidak terlalu boros dalam membuang

uang hanya untuk memuaskan selera yang sebentar lagi juga akan berubah.

Untuk tujuan itu maka diperlukan peraturan yang dapat mengarahkan dan mengendalikan kegiatan yang berkaitan dengan kawasan dan bangunan cagar budaya, agar terjadi keseimbangan antara membangun yang baru sesuai jaman dengan pelestarian bangunan lama yang merupakan peninggalan sejarah budaya masyarakat. Banyak keluhan yang dilontarkan oleh pemilik bangunan cagar budaya. Dengan statusnya sebagai bangunan yang telah terdaftar dalam list bangunan cagar budaya, nilai pasar lahan (dan bangunan) menjadi turun (bahkan turun sangat drastis) atau tidak ada yang mau membeli sama sekali, selama bangunan lamanya masih berdiri. Pembeli hanya mau membeli jika lahan tersebut sudah bersih dari bangunan cagar budaya.

Tentunya hal seperti ini akan sangat merugikan pemilik yang betul-betul mengerti dan menghargai bangunan cagar budaya. Ini sungguh merupakan tantangan yang sangat berat; di satu sisi pemilik betul-betul membutuhkan uang, di sisi lain moralnya yang tinggi tidak mengizinkannya untuk melanggar aturan. Untuk mengatasi permasalahan seperti itu diperlukan sebuah *win-win solution*, dimana Pemerintah perlu bertindak sebagai *regulator*, yang betul-betul menjalankan regulasi secara tegas tanpa pilih bulu dan sebagai fasilitator yang memberikan fasilitas berupa kewenangan-kewenangan yang dapat meringankan beban pemilik. Fasilitas ini dapat bermacam-macam bentuknya, bisa berupa bantuan atau kompensasi bagi pemilik yang betul-betul taat, atau diberi keringanan berupa kemudahan perizinan atau *transfer of development right* ketika akan mengembangkan bangunannya.

Tentunya tidak mungkin akan dapat memuaskan seratus persen untuk setiap pihak. Disinilah perlunya ketegasan Pemerintah dalam mengendalikan perkembangan kota dari kerakusan para

commit to user

pengembang yang orientasinya hanya pada profit. Merekapun perlu diperkenalkan pada kesantunan dalam membangun. Komisi Pertimbangan Pelestarian Cagar Budaya Dapat dimengerti kesulitan Pemerintah dalam menangani permasalahan pelestarian cagar budaya ini, karena sifat dari penanganannya membutuhkan perhatian yang penuh terhadap setiap permasalahan satu persatu. Jarang ada kasus yang sama, terutama dalam hal perancangan bangunan *konservasi*, karena setiap arsitek pada dasarnya ingin mengeluarkan gagasan rancangan yang orisinal, tidak dipengaruhi oleh orang lain.

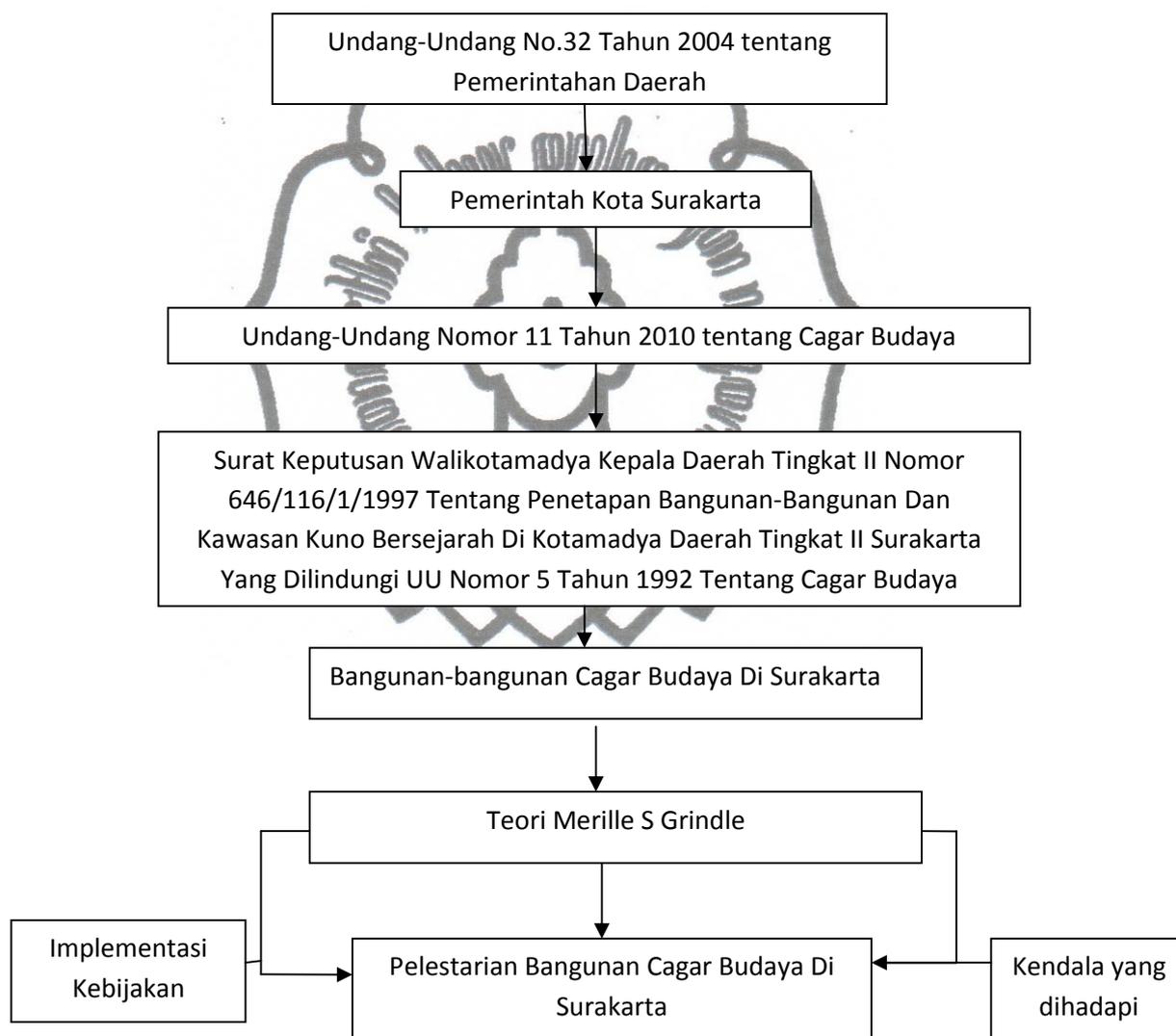
Oleh karena itu penanganan perancangan bangunan konservasi pun membutuhkan pemikiran yang cermat. Di negara-negara maju, untuk menangani permasalahan pelestarian ini, Pemerintah dibantu oleh sebuah kelompok yang anggotanya terdiri dari orang-orang dari bermacam keahlian. Pemerintah Kota besar sudah melakukan hal yang sama, dimana dalam menghadapi permasalahan permohonan perizinan yang berkaitan dengan kawasan maupun bangunan konservasi, Pemerintah membentuk sebuah tim yang dapat memberikan rekomendasi yang dapat dijadikan pertimbangan oleh Pemerintah dalam mengeluarkan perizinan tersebut.

Cara ini dapat meringankan beban Pemerintah karena semua keputusan yang dikeluarkan didukung oleh hasil argumentasi para pakar yang kuat. Diusulkan agar Pemerintah Kota membentuk sebuah kelompok yang disebut Komisi, yang tugasnya mendampingi Pemerintah dalam menangani permasalahan pelestarian, yaitu Komisi Pertimbangan Pelestarian Cagar Budaya yang beranggotakan 5 (lima) orang, terdiri dari berbagai kalangan masyarakat yang peduli terhadap permasalahan cagar budaya, yaitu unsur Pemerintah Kota (instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pariwisata), unsur akademisi (perorangan yang mewakili bidang keilmuan arsitektur), perwakilan asosiasi profesi (perorangan yang mewakili

commit to user

bidang perancangan), perwakilan asosiasi pengembang (perorangan yang mewakili organisasi pengembang) dan perwakilan lembaga swadaya masyarakat (perorangan yang mewakili organisasi yang bergerak di bidang cagar budaya).

KERANGKA BERPIKIR



Bagan V: Gambar Kerangka Berpikir

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Tidak ada satu kesatuan pendapat diantara para ahli tentang pengertian hukum. Artinya, pengertian hukum itu bermacam-macam sebab hukum mempunyai banyak aspek yang meliputi banyak hal. Meskipun demikian batasan tentang hukum diperlukan untuk penelitian ini agar dapat diketahui dan dimengerti hukum yang bagaimana yang dimaksud dalam penelitian ini. Hal ini berkaitan dengan metode penelitian yang hendak dilakukan dimana metode penelitian yang akan dipakai tergantung pada konsep hukumnya.

Mengikuti pendapat *Soetandyo Wignyosoebroto* (dalam Setiono), ada 5 (lima) konsep hukum, yaitu³⁹:

1. Hukum adalah asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal;
2. Hukum adalah norma-norma positif di dalam system perundang-undangan hukum nasional;
3. Hukum adalah apa yang diputuskan oleh hakim *in concreto* dan tersistematis sebagai *judge made law*;
4. Hukum adalah pola-pola perilaku social yang terlembagakan, eksis sebagai *variable social empiric*;
5. Hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik para perilaku sosial sebagai tampak dalam interaksi antar mereka.

Pada penelitian ini penulis mendasarkan pada konsep hukum yang kelima yang menurut *Soetandyo Wignyosoebroto* hukum dalam hal ini dikonsepsikan sebagai manifestasi makna-makna simbolik para pelaku sosial sebagai tampak dalam interaksi mereka (hukum yang ada dalam benak mereka)⁴⁰. Apabila dilihat dari bentuknya penelitian ini termasuk ke dalam

³⁹ Setiono, 2005, *Metode Penelitian Hukum*, Surakarta : Program studi Pascasarjana UNS

⁴⁰ *Ibid* hlm.5

penelitian *diagnostic* yang dimaksudkan untuk mendapatkan keterangan mengenai sebab-sebab terjadinya suatu gejala atau beberapa gejala. Ditinjau dari spesifikasi penelitian, maka penelitian ini merupakan penelitian hukum sosiologis atau non doktrinal. Dalam hal ini hukum dikonsepsikan sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variable-variable sosial yang lain⁴¹.

Secara khusus penelitian ini mencoba menggambarkan bagaimana hukum sebagai gejala sosial sebagai variable bebas (*independent variable*) yang menimbulkan pengaruh dan akibat pada berbagai aspek kehidupan sosial sehingga merupakan kajian hukum yang sosiologis. Sedangkan dilihat dari sifatnya termasuk penelitian yang deskriptif kualitatif, yaitu suatu penelitian yang bertujuan mendeskripsikan tentang kebijakan pemerintah Kota Surakarta dalam pelestarian cagar budaya di wilayah Surakarta sebagai contohnya Museum Radya Pustaka dan Keraton Kasunanan Surakarta sebagai upaya mewujudkan perencanaan pembangunan partisipatif di Kota Surakarta

Memperhatikan konsep hukum diatas, jenis penelitian ini adalah berdasarkan pada konsep hukum 5 (lima), yaitu hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik pada perilaku sosial sebagai tampak dalam interaksi antar mereka. Jenis penelitian hukum ini adalah sosiologis dengan metode penelitian kualitatif yang bertujuan mendeskripsikan Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta Dalam Pelestarian Museum Radya Pustaka dan Keraton Kasunanan Surakarta Sebagai Cagar Budaya.

B. Tempat Penelitian

Penelitian ini mengambil Lokasi Di Dinas Kebudayaan, Pariwisata dan Seni di Surakarta beserta contoh sample cagar budaya di Surakarta, yaitu Museum Radya Pustaka dan Keraton Kasunanan Surakarta. Adapun alasan dipilihnya lokasi ini dengan pertimbangan sebagai berikut :

⁴¹ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, rajawali. Jakarta.2004, hlm.133

1. Museum Radya Pustaka dan Keraton Kasunanan Surakarta tersebut memungkinkan adanya gejala yang sesuai dengan judul penelitian
2. Diberi ijin penelitian dan kesempatan oleh kantor tersebut kepada penulis untuk mengadakan penelitian
3. Tersedianya data yang diperlukan guna penulisan tesis ini Di Museum Radya Pustaka dan Keraton Kasunanan Surakarta tersebut.

C. Teknik Pengambilan Sampel

Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif, maka teknik-teknik pengumpulan data yang digunakan berbeda dengan penelitian kuantitatif yang mengarahkan pada perhitungan *statistic*. Dalam penelitian kualitatif pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan berbagai pertimbangan berdasarkan konsep teknik yang digunakan, keingintahuan pribadi, karakteristik empiris dan sebagainya⁴². Adapun untuk memperoleh gambaran mengenai kebijakan pemerintah Surakarta dalam pelestarian Museum Radya Pustaka dan Keraton Kasunanan Surakarta sebagai Cagar Budaya, maka penulis menggunakan teknik ;

1. Wawancara

Wawancara merupakan cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan tertentu. Dalam suatu wawancara terdapat dua pihak yang mempunyai kedudukan yang berbeda, yaitu pengejar informasi yang biasa disebut pewawancara atau interviewer dan pemberi informasi yang disebut sebagai informan, atau responden⁴³. Wawancara ini menggunakan wawancara mendalam (*in depth interview*) dengan wawancara tidak berpatokan atau bebas terpimpin. Alasan penggunaan jenis ini adalah wawancara tidak berpatokan atau bebas terpimpin akan dicapai kewajaran secara maksimal, dapat diperoleh data secara mendalam dan akan dimungkinkan masih dipenuhinya prinsip batas keabsahan data hasil wawancara yang masih berada dalam garis kerangka

⁴² H.B Sutopo, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif, Dasar Teori Dan Terapannya Dalam Penelitian*, Surakarta : UNS Press, hal. 21

⁴³ Burhan Ashsofa, 1996, *Metode penelitian Hukum*, Jakarta : PT.Rineka Cipta, hal. 95

pertanyaan serta dapat diarahkan secara langsung pada pokok permasalahan dalam penelitian ini. Wawancara ini bertujuan untuk mendapat keterangan atau untuk keperluan informasi. Oleh karena itu individu yang menjadi sasaran wawancara adalah informan.

Wawancara sudah dilakukan kepada :

1. Kepala Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Pemerintah Kota Surakarta
2. Pengurus Radya Pustaka
3. Keraton Kasunanan Surakarta

2. Studi Kepustakaan

Studi Pustaka dalam menulis tesis ini, penulis mempelajari data-data sekunder yang diperoleh antara lain dari buku-buku literatur, undang-undang dan dokumen lainnya.

3. Internet

Pengambilan data sekunder diperoleh melalui akses internet.

D. Data dan Sumber Data

1. Data primer

Data primer adalah sejumlah fakta-fakta yang diperoleh secara langsung dari sumbernya. Data diperoleh secara langsung dari wawancara, yaitu orang yang dijadikan *key informant*.

2. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang tidak langsung diperoleh dari lapangan, yang memberikan keterangan tambahan atau pendukung kelengkapan data primer. Termasuk didalam data ini adalah dokumen-dokumen, tulisan-tulisan, buku ilmiah dan literature yang mendukung.

a. Sumber data

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

1). Sumber Data Primer

Sumber Data Primer merupakan keterangan yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama. Dalam penelitian ini sumber data primer berupa hasil wawancara langsung dilokasi penelitian.

2). Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder merupakan sumber data yang tidak secara langsung member keterangan yang bersifat mendukung sumber data primer. Termasuk dalam sumber data ini adalah buku-buku serta dokumen lain. Juga beberapa literature lain berupa peraturan-peraturan yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari :

(a) Bahan Hukum Primer

Yaitu keterangan-keterangan dari pihak-pihak yang berakitan langsung dengan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah

(b) Bahan hukum sekunder

Yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Yang termasuk bahan hukum sekunder adalah buku-buku yang berhubungan dengan masalah yang diteliti serta artikel-artikel.

E. Teknik Analisis Data

Analisis data menurut *Lexy J. Moleong* adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensistesisikannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang diceritakan kepada orang lain⁴⁴. Untuk

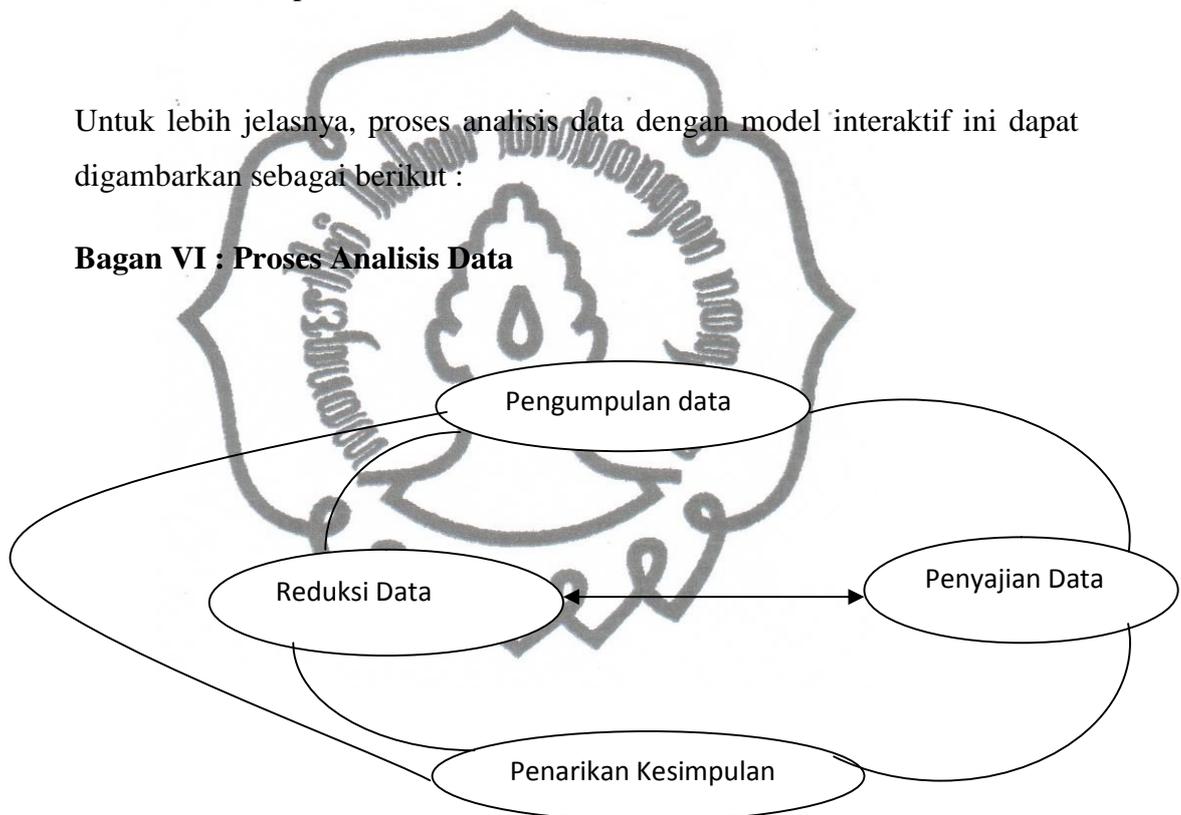
⁴⁴ Lexy J.Moleong, 2004, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : PT Remaja Rosda Karya, hal. 248

lebih jelasnya tahap-tahap analisis kualitatif menurut *Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman* meliputi⁴⁵ :

1. Reduksi data, merupakan suatu proses pemilihan, pemusatan perhatian, pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar.
2. Pada waktu pengumpulan data sudah berakhir, penulis mulai melakukan untuk menarik kesimpulan yang didasarkan pada semua yang terdapat dalam reduksi data dan sajian data. Metode analisis yang digunakan bersifat deskriptif kualitatif.

Untuk lebih jelasnya, proses analisis data dengan model interaktif ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Bagan VI : Proses Analisis Data



Keterangan :

Data yang terkumpul direduksi berupa seleksi dan penyederhaan data dan kemudian diambil kesimpulan. Tahap-tahap ini tidak harus urut, yang memungkinkan adanya penilaian data kembali setelah ada gambaran kesimpulan. Untuk menguji validitas data peneliti menggunakan teknik

⁴⁵ Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, 2007, *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta : UI Press, hal. 17

triangulasi. Teknik Triangulasi adalah teknik pemeriksaan validitas data yang memanfaatkan sesuatu yang berada diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau perbandingan terhadap data yang sama dari sumber yang lain⁴⁶. Triangulasi berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda. Dengan menerapkan teori model Merille S Grindle, maka diperoleh data wawancara yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemerintah kota Surakarta terhadap pelestarian cagar budaya berdasarkan Undang-undang Nomer 11 tahun 2010 tentang cagar budaya yang memuat kontens dan konteks kebijakan. Adapun kegiatan implementasi itu adalah sebagai berikut:

I. Isi dari kebijakan

1. Kepentingan yg dipengaruhi
2. Tipe keuntungan
3. Luasnya perubahan
4. Tempat pembuatan keputusan
5. Program implementator
6. Komitmen terhadap sumberdaya

II. Konteks dari implemetasi

1. Kekuasaan, kepentingan & strategi actor-aktor yang terlibat
2. Kelembagaan dan karakteristik rezim
3. Pemenuhan dan responsivitas

⁴⁶ Lexy.J.Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rosdakarya. Bandung. 2007 hlm 155

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta

Pelestarian Cagar Budaya sebagai wujud pemikiran dan perilaku kehidupan manusia yang penting artinya bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sehingga perlu dilestarikan dan dikelola secara tepat melalui upaya perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan dalam rangka memajukan kebudayaan nasional. Cagar budaya tersebut dapat berupa bangunan, struktur, situs dan kawasan perlu dikelola oleh pemerintah dan pemerintah daerah dengan meningkatkan peran serta masyarakat melindungi, mengembangkan dan memanfaatkan cagar budaya yang merupakan warisan budaya bersifat kebendaan berupa benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, struktur cagar budaya, situs cagar budaya, dan kawasan cagar budaya

Kebijakan yang di pakai dalam pelestarian cagar budaya adalah dengan dibentuknya Undang-Undang Cagar Budaya yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 sebagai pengganti Undang-Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992. Tujuan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang cagar budaya yang terdapat dalam Pasal 3, adalah sebagai berikut:

1. Melestarikan warisan budaya bangsa dan warisan umat manusia;
2. Meningkatkan harkat dan martabat bangsa melalui cagar budaya;
3. Memperkuat kepribadian bangsa;
4. Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
5. Mempromosikan warisan budaya bangsa kepada masyarakat internasional

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tersebut bersifat nasional atau terpusat sehingga untuk masing-masing Kota Propinsi membentuk kebijakan lagi agar lebih fokus pada tujuannya. Di Surakarta sendiri belum

commit to user

terbentuk Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur kebijakan tentang pelestarian cagar budaya, akan tetapi oleh Walikota Surakarta dikeluarkanlah Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Nomor 646/116/1/1997 tentang Penetapan Bangunan-Bangunan Dan Kawasan Kuno Bersejarah Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Yang Dilindungi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Cagar Budaya.

Adapun tujuan dari Surat Keputusan Walikotamadya tersebut adalah sebagai berikut :

1. Surat Keputusan ini dimaksudkan untuk mengatur tata cara membangun, mengubah atau membongkar sebagian atau seluruh bangunan kuno/bersejarah yang dinilai layak dilestarikan melalui upaya konservasi dapat dijamin keamanan dan pemeliharaan bangunan kuno/bersejarah dimasa datang sehingga makna *cultural* tetap terpelihara;
2. Beberapa persyaratan konservasi bangunan kuno/bersejarah yang harus diperhatikan adalah :
 - a. Bangunan Kuno/Bersejarah harus tetap pada lokasi historisnya
 - b. Pindahan seluruh atau sebagian dari bangunan kuno/bersejarah tidak diperkenankan kecuali bila hal tersebut merupakan satu-satunya cara guna menjamin kelestariannya
 - c. Dalam upaya konservasi wajib dijamin terpeliharanya bahan visual yang cocok seperti bentuk, skala, warna, tekstur dan bahan bangunan.

Setiap perubahan baru akan berakibat negatif terhadap latar *visual* tersebut harus dicegah

Ditinjau dari segi sejarah maupun arsitekturnya, maka bangunan-bangunan yang dikonservasi dibagi dalam 4 (empat) klasifikasi sebagai berikut:

1. *Preservasi*, yaitu

Pelestarian suatu bangunan kuno/bersejarah seperti keadaan aslinya tanpa adanya perubahan, termasuk upaya mencegah atau menangkai penghancuran

2. *Rehabilitasi*, yaitu:

Pengembalian suatu bangunan kuno/bersejarah ke keadaan semula dengan menghilangkan tambahan atau memasang komponen asli semula tanpa menggunakan bahan lama maupun bahan baru

3. *Rekonstruksi*, yaitu:

Pengembalian suatu bangunan kuno/bersejarah semirip mungkin dengan keadaan semula, baik menggunakan bahan lama maupun bahan baru

4. *Revitalisasi*, yaitu:

Berubah fungsi yang lebih sesuai tanpa melakukan perubahan menyeluruh atau hanya mengakibatkan dampak sekecil mungkin.

Lingkungan kuno yang termasuk kawasan *konservasi* adalah lingkungan yang didalamnya terdapat bangunan kuno/bersejarah dan secara keseluruhan menampilkan kesan dan suasana tersendiri sebagai cerminan sejarah kota. Dalam lingkungan tersebut diperbolehkan mengubah dan membangun baru melalui prosedur perijinan khusus dengan memperhatikan skala, struktur, bentuk dan bahan bangunan yang sesuai dengan citra lingkungan sekitarnya. Adapun perubahan konservasi tersebut adalah sebagai berikut⁴⁷:

1. Perubahan, perbaikan, pertambahan dan pembangunan baru pada bangunan dan lingkungan kuno bersejarah tidak boleh mengganggu keserasian lingkungan, baik dalam skala proporsi, tinggi, pola/irama tampak, bahan tekstur maupun warnanya
2. Untuk penutup atap hanya boleh dipergunakan sirap atau genteng, menyesuaikan dengan bahan atap yang sudah ada. Sudut kemiringan atap disesuaikan pula dengan bangunan di sekitarnya

⁴⁷ Surat Keputusan Walikotaamadya Kepala daerah Tingkat II Nomor 646/116/1/1997 tentang Penetapan Bangunan-bangunan dan Kawasan Kuno Bersejarah Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Yang Dilindungi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Cagar Budaya

3. Tinggi atau bangunan tambahan/baru tidak boleh melebihi tinggi atap bangunan induknya
4. Tinggi dan bentuk pagar dibuat sedemikian rupa sehingga tidak mengganggu keserasian lingkungan
5. Taman harus terpelihara dan ditanami pohon atau penghijauan lainnya sesuai dengan pengarahannya yang akan diterapkan untuk mencapai keserasian lingkungan

Berdasarkan wawancara yang dilakukan pada tanggal 21 Maret 2011 kepada Seksi Pendataan Benda-Benda Purbakala Drs Purnomo Soebagyo Dinas Pariwisata, Seni Dan Kebudayaan Pemerintah Surakarta, yang mengatakan bahwa:

“Sebelum tahun 2011 dalam daftar inventarisasi Dinas Pariwisata terdapat 70 (tujuh puluh) bangunan cagar budaya yang diklasifikasikan dari berbagai ciri khas, tahun ini ada inventarisasi lagi yang dimasukkan kedalam daftar klasifikasi cagar budaya dengan syarat dan ketentuan yang berlaku, kemungkinan tahun 2012 sudah ada daftar cagar budaya yang baru”.

Adapun sejumlah 70 (tujuh puluh) bangunan cagar budaya Di Surakarta yang dikelompokkan menjadi beberapa kelompok, diantaranya:

1. Kelompok kawasan
 - a. Keraton Kasunanan Surakarta
 - b. Pura Mangkunegaran
 - c. Lingkungan Perumahan Baluwarti
 - d. Lingkungan Perumahan Laweyan
2. Kelompok Bangunan Rumah Tradisional
 - a. Dalem Broto Diningratan
 - b. Purwodiningratan
 - c. Sasono mulyo
 - d. Surya hamijayan
 - e. Wuryoningratan
 - f. Mloyo Kusuman
 - g. Ngabeyan

3. Kelompok bangunan umum colonial
 - a. Pasar Harjonegoro/Pasar Gedhe
 - b. Kantor Pertani
 - c. Kantor Pengadilan Agama
 - d. Kantor Veteran
 - e. Kantor Bondo lumakso
 - f. Kantor UPD Perparkiran
 - g. Kantor sekolah pamardi putri
 - h. Broderan Purbayan
 - i. Museum Radya Pustaka
 - j. Stasiun Balapan
 - k. Stasiun Balapan
 - l. Stasiun Jebres
 - m. Benteng Vastenbergh
 - n. Kantor Kodim Lumakso
 - o. Kantor Brigiff
 - p. Lodji Gandrung
 - q. Wisma Bathari
 - r. Rumah Sakit kadipolo
 - s. Kantor DPU

4. Kelompok bangunan peribadatan
 - a. Masjid Agung Al Wustho Mangkunegaran
 - b. Langgar Laweyan
 - c. Langgar Merdeka
 - d. Gereja Santo Antonius
 - e. Vihara Avilokiteswara
 - f. Vihara Po an Kiong

5. Kelompok Gapura, Tugu, Monumen dan perabot jalan

commit to user

- a. Gapura Perbatasan Jebres
- b. Gapura Perbatasan Grogol
- c. Gapura Perbatasan Kleco
- d. Gapura Perbatasan Jurug
- e. Gapuro Keraton
- f. Gapuro Klewer
- g. Gapuro Gladag
- h. Gapuro Batangan
- i. Gapuro gading
- j. Tugu Lilin
- k. Tugu Cembengan
- l. Jam Pasar Gedhe
- m. Tugu Tali Rago
- n. Tiang Lampu Gladag
- o. Monumen 45 Banjarsari
- p. Monumen Pasar Nongko
- q. Monumen Panularan
- r. Monumen Sondakan
- s. Monumen Pejuang Tentara Pelajar
- t. Monumen Gerilya
- u. Monumen Gerilya Klase TP (Tentara Pelajar)
- v. Monumen Stadion Sriwedari
- w. Monumen Slamet Riyadi
- x. Monumen Ronggowarsito
- y. Monumen jembatan Arifin
- z. Monumen Perisai Pancasila (Kedung Kopi Kampung Sewu)
- aa. Patung Suratin
- bb. Jembatan Pasar Harjo Dak Singo (pasar Gedhe)
- cc. Monumen Guru PGRI (SMP 10)
- dd. Jembatan Pasar Legi

6. Kelompok Ruang Terbuka atau taman
 - a. Makam Ki Ageng Henis
 - b. Taman Petilasan Panembahan Senopati
 - c. Taman Balekambang
 - d. Taman Jurug
 - e. Taman Banjarsari
 - f. Kusuma Bakti
 - g. Makam Putri Cempo

Dinas Pariwisata, Seni dan Kebudayaan Pemerintah Kota Surakarta juga mempunyai program aksi yaitu berupa pengelolaan keragaman budaya yang bertujuan untuk kegiatan fasilitasi pengembangan keragaman budaya daerah yang sifatnya *tanable*. Sehingga setiap tahun selalu ada pagelaran seni dan budaya yang terangkum dalam *calendar of event*, sebagai contohnya:

1. Pekan Seni Budaya SD – SMU
 - a. Seni Lukis
 - b. Seni Tari
 - c. Seni Macapat
2. Mangkunegaran *Performing Art*
3. Keraton *Performing Art*
4. SIPA
5. Batik Karnival
6. Program Kemah Budaya
7. Dolanan Bocah

Sedangkan fungsi dari Dinas Pariwisata, Seni dan Kebudayaan kaitannya dengan bangunan cagar budaya adalah memberikan informasi tentang benda-benda atau bangunan yang masuk klasifikasi cagar budaya. Cagar Budaya adalah suatu wilayah yang mempunyai peninggalan budaya khas yang mengandung nilai luhur yang dijaga kelestariannya oleh

commit to user

pemerintah dengan cara membatasi pengaruh modernisasi antara lain dengan tidak diijinkannya mendirikan bangunan bercirikan kebudayaan lain (modern) didaerah tersebut⁴⁸. Cagar Budaya tersebut meliputi⁴⁹:

1. Benda buatan manusia, bergerak atau tidak bergerak yang berupa kesatuan 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 sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan.
2. Benda alam yang dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan.

Situs adalah lokasi yang mengandung atau diduga mengandung benda cagar budaya termasuk lingkungannya yang diperlukan bagi pengamannya. Berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan, kawasan dan bangunan cagar budaya diklasifikasikan dalam beberapa kelas, yaitu :

1. Kelas A (*Utama*), yaitu bangunan cagar budaya yang memenuhi 4 (empat) kriteria;
2. Kelas B (*Madya*), yaitu bangunan cagar budaya yang memenuhi 3 (tiga) kriteria;
3. Kelas C (*Pratama*), yaitu bangunan cagar budaya yang memenuhi 2 (dua) kriteria.

Kawasan dan bangunan cagar budaya ini digambarkan dalam peta kota dengan batas-batas yang jelas, dimana batas kawasan inti dan dimana batas kawasan pendukung misalnya. Posisi bangunan pun diterakan pada peta, terutama bangunan dengan kelas A (*Utama*). Penggolongan ini diperlukan untuk menentukan tindakan yang dapat dilakukan ketika muncul kebutuhan untuk mengembangkan kawasan atau bangunan konservasi

⁴⁸ Setiawan B, 1989, *Ensiklopedia Nasional Indonesia Jilid 4*, Jakarta : Cipta Adi Pustaka

⁴⁹ Pasal 1 Undang-Undang No.5 Tahun 1992 Tentang Cagar Budaya

dalam memenuhi kebutuhan masa kini. Prinsip-prinsip pemugaran disini meliputi keaslian bentuk, penggunaan bahan, penyajian dan tata letak dengan memperhatikan nilai sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan. Upaya yang dilakukan hendaknya menggunakan prinsip sebanyak mungkin mempertahankan keaslian dan sesedikit mungkin melakukan perubahan'. Perlu difahami bahwa kegiatan pelestarian tidak dimaksudkan untuk menghambat perkembangan pembangunan seperti diperkirakan oleh kebanyakan orang, melainkan dilakukan untuk dapat menyeimbangkan perkembangan kota, dimana kebutuhan pembangunan baru harus tetap berjalan, dengan menghormati keberadaan bangunan cagar budaya.

Disini dibutuhkan upaya pengendalian kawasan maupun bangunan cagar budaya agar sesuai dengan rencana kota, dan sebaliknya rencana kota pun harus menunjang pelestarian kawasan maupun bangunan cagar budaya. Jadi pembangunan baru dan pelestarian dapat berjalan bersama-sama dalam keadaan saling menghormati. Penetapan dan pemberian tanda kawasan dan bangunan cagar budaya adalah dengan memberikan pengaruh kuat terhadap persepsi masyarakat yang beranggapan bahwa pelestarian bangunan hanyalah kegiatan segelintir masyarakat elitis saja, belum menjadi bagian kehidupan masyarakat pada umumnya. Bangunan cagar budaya lebih merupakan bangunan kuno yang tidak terawat dan merusak mata yang melihat dari pada sebagai aset budaya, warisan pendahulu yang perlu dirawat keberadaannya, untuk diteruskan pada generasi yang akan datang. Perlu ada upaya dalam mengubah pandangan seperti itu, seperti yang dialami oleh masyarakat Melaka. Penduduk telah paham benar manfaat dari pemberian status kotanya sebagai '*the Heritage city*'. Terlihat imbasnya pada nilai bangunan yang berada di kawasan heritage, yang kemudian menanjak tajam menjadi lebih dari dua kali lipat dari harga sebelumnya, dengan kondisi bangunan yang sama (tanpa perbaikan yang signifikan)

Dengan diperhatikan oleh walikota dan peran aktif dari masyarakatnya membuat Surakarta menjadi lebih berbudaya. Pemerintah

commit to user

Surakarta sebagai pembuat keputusan kebijakan semakin lebih baik. Hasil yang dicapai bisa maksimal. Tidak hanya bangunan atau benda cagar budaya lebih terawat melainkan masyarakat lebih sejahtera. Kaitannya dengan cagar budaya tersebut, Pemerintah Surakarta melindungi semua bangunan atau benda-benda yang masuk dalam kategori tersebut akan tetapi ada perlakuan yang berbeda-beda dalam hal pelestariannya tergantung kondisi dari bangunannya tersebut. Masing-masing bangunan atau benda cagar budaya mempunyai karakteristik yang berbeda-beda apalagi dalam hal penguasaan kepemilikan.

Ada beberapa bangunan cagar budaya yang merupakan hak milik pribadi akan tetapi karena ciri-ciri yang mendasari hal tersebut bisa dikategorikan ke dalam bangunan cagar budaya. Ada beberapa yang mendapat perlakuan khusus misalnya Keraton Kasunanan Surakarta dan Museum Radya Pustaka. Kedua bangunan tersebut adalah peninggalan kebudayaan masa lampau yang dilindungi oleh Pemerintah Kota Surakarta karena letaknya di Surakarta. Sejarah yang tidak boleh terlupakan. Surakarta disebut sebagai kota budaya apabila tidak melupakan sejarah kebudayaannya. Beberapa contoh cagar budaya adalah sebagai berikut :

a. Keraton Kasunanan Surakarta

Sejarah Surakarta diawali dari PB II Keraton Kartasura yang waktu itu ada pemberontakan yg dipimpin oleh Mas Gerendi dan dibantu etnis china yang dahulu terkenal dengan nama Sunan Kuning. Karena pemberontakan tersebut PB II lari sampai ke Ponorogo. Keadaan Keraton Kartasura telah porak poranda dan akhirnya PB II memutuskan untuk mencari tempat yang baru untuk membuat Keraton yang baru. Dalam hal tersebut PB II menyuruh 4 (empat) orang untuk mencari daerah yang baru yang akan dijadikan Keraton, yaitu :

- 1) Pangeran Wijil
- 2) Suronoto (Kyai Kalipah Buyut)
- 3) Kyai Pekik Ibrahim

commit to user

4) Tumenggung Tirta Widuno

Rute yang diambil tersebut adalah dari arah Kartasura ke timur sampai disuatu tanah yang bagus dan tanahnya berbau wangi yang disebut dengan Tolowangi (yang sekarang disebut Kadipolo), akan tetapi karena dirasa tidak cukup mendirikan Keraton maka mereka mencari tempat yang baru dan sampai di daerah Sonosewu. Dan lokasi tersebut juga dirasa masih kurang sesuai dengan yang diinginkan maka mereka mencari lokasi yang baru sampai tiba di daerah di dusun Solo yang dipimpin oleh Ki Gedhe Solo. Kemudian perpindahan Keraton Kartasura ke Keraton Surakarta Hadiningrat dilaksanakan pada tahun 1745 pada masa pemerintahan PB II. Sekarang Keraton Surakarta beralamatkan di Jalan Baluwarti Rt.01 Rw.01 Surakarta. Keraton Surakarta mempunyai luas +- 70 Ha yang membentang dari alun-alun utara sampai alun-alun selatan.

Adapun contoh fungsi dan macam bangunan Keraton Surakarta, sebagai berikut :

1. Pagelaran Sasono Sumiwa

Terletak paling depan dan menghadap utara yang dahulu kala dipakai sebagai tempat pertemuan seluruh pejabat kerajaan sebagai pertemuan tahunan untuk membicarakan perjalanan pemerintahan

2. Dibelakangnya terdapat 2 (dua) bangsal

a. Timur namanya Marto Lulut

Fungsinya untuk orang-orang yang mendapat anugerah kerajaan

b. Barat namanya Singonegoro

Fungsinya untuk orang-orang yang mendapat hukuman keras

3. Siti Inggil

Yaitu tanah yang berupa kawasan yang ditinggikan, seluas +- 60 mt x 70 mt, yang terdiri dari :

a. Bangsal Sewoyono

Fungsinya untuk hadirnya abdi dalem pria

b. Di belakangnya namanya Manguntur Tangke

commit to user

- Fungsinya untuk memimpin upacara adat dan juga untuk pelantikan raja
- c. Bangsal Witono
Fungsinya untuk pesowanan abdi dalem putri
 - d. Bangsal Manguneng
Sebagai tempat pusaka sebagai symbol (uneng : galih, pemikiran pada sisi ketuhanan)
 - e. Balebang
Fungsinya untuk tempat penyimpanan alat music
 - f. Gandhek Kiwo dan Gandhek Tengen
Fungsinya untuk tempat kerja abdi dalem
 - g. Bangsal Angun-Angun
Fungsinya untuk bermain gamelan
4. Keraton
- Ada 4 (empat) pintu masuk Brojomolo (Gapura), pintu besar Kamandungan
- a. Barat
Terdapat bangsal Morokoto
Fungsinya sebagai tempat pesowanan abdi dalem pada saat di wisuda
 - b. Timur Martupundo
Fungsinya sebagai tempat untuk LP (Lembaga Permasyarakatan) khusus kerabat keraton
 - c. Panggung Sanggabuwana/Rekso Tengoro
Fungsinya adalah untuk mengawasi kawasan keraton, gubah (tutup saji) untuk semedi dan berkomunikasi dengan Ratu Kencana Sari (Ratu Kidul)
 - d. Sri Manganti
Fungsinya untuk symbol menunggu raja

5. Sasono Siwoko
Fungsinya untuk upacara peringatan ulang tahun kenaikan tahta raja dan untuk latihan tari bedoyo/tari puteri keraton
6. Bangsal Maligi
Fungsinya untuk wilujengan nagari/selamatan Negara
7. Sasono Hondrowina
Fungsinya untuk menjamu tamu yang sekarang dijadikan tempat seminar
8. Pelataran 3 (tiga) bangsal
 - a) Utara yang disebut dengan bangsal pradonggo
Fungsinya untuk tempat gamelan kalau ada upacara
 - b) Tengah yang disebut Pradonggo kidul
Fungsinya untuk tempat bermain gamelan
 - c) Selatan yang disebut Bujono
Fungsinya untuk menjamu tamu

Adapun upacara-upacara adat yang sering dilakukan adalah:

- a) Wilujeng Nagari/Maeso lawung
 - b) Grebeg Mulud
 - c) Puasa Idul Fitri
 - d) Labuhan Besar
 - e) Idul Adha (Grebeg Besar)
 - f) Suro (tahun baru jawa)
- b. Museum Radya Pustaka

Museum Radya Pustaka beralamatkan di Jalan Slamet Riyadi No.275 kelurahan Sriwedari, kecamatan Laweyan, Surakarta. Semenjak tanggal 11 November 1951 Museum Radya Pustaka berbentuk yayasan, nama dan tujuannya masih sama serta mnedapat bantuan dari Pemerintah Negara Republik Indonesia yang menyebankan Museum Radya Pustaka dapat hidup terus melakukan tugasnya bergerak dalam

commit to user

ilmu dan kebudayaan guna kemulyaan Nusa dan Bangsa. Gedung kadipolo yang merupakan Gedung Museum Radya Pustaka sekarang ini tanahnya juga eigendom.

Orang Belanda yang bernama *Johaness Busselar* mendapatkan tanah tersebut dan kemudian dibeli oleh Sinuhun Paku Buwono IX melalui order Mayor R.M.T Wirjodiningrat pada tanggal 13 Juli 1877 seharga f65.000. Tanah eigendom tidak termasuk milik Negara. Jika ingin memiliki tanah *eigendom* bisa dengan jalan membeli dari tanah milik rakyat Indonesia. Tetapi walaupun ada peraturan larangan menjual tanah orang Indonesia kepada orang asing. Jual beli tanah *eigendom* dilaksanakan secara tidak langsung yaitu kalau seorang pemilik hak Indonesia melepaskan haknya maka tanah tersebut dapat diambil oleh negara. Dari situ Negara boleh menjual tanah tersebut kepada orang asing dengan hak *Eigendom*. Dengan cara seperti itulah maka jual beli itu dikatakan tidak melanggar undang-undang sehingga larangan penjualan tanah hak orang Indonesia kepada orang asing tidak berlaku⁵⁰.

Museum Radya Pustaka adalah museum pertama Di Indonesia yang menyimpan ribuan benda purbakala dari abad IV sampai X Masehi, diantaranya peninggalan raja-raja Surakarta dan sekitarnya. Tetapi ada pula sebuah Piala Kristal, hadiah Kaisar Perancis, *Napoleon Bonaparte*⁵¹. Museum Radya Pustaka merupakan sebuah wadah yang digunakan untuk menampung warisan kebudayaan yang dilindungi oleh hukum Negara yaitu Undang-Undang Cagar Budaya yang merupakan bentuk baru dari Undang-Undang lama atau dulu disebut sebagai *Agrarische Wet*. Undang-Undang Agraria atau *Agrarische Wet* yang dibuat dan disahkan pada tahun 1870 merupakan warisan dari colonial Belanda yang didalamnya mengatur tentang perlindungan terhadap asset-aset perkebunan besar yang dimiliki oleh orang Belanda dalam hal ini adalah tanah. Undang-Undang ini melindungi hak-hak orang Belanda

⁵⁰ Praptodiharjo Singgih, 1952, *Sendi-Sendi hukum Tanah Di Indonesia*, Jakarta : Yayasan Pembangunan

⁵¹ http://www.ranesi.nl/radya_pustaka

dari penguasa tradisional Indonesia termasuk salah satunya penguasa Keraton Kasunanan Surakarta⁵².

Seperti yang tertera diatas maka alasan yang paling mendasar dari Museum Radya Pustaka dikategorikan sebagai cagar budaya adalah karena terdapat benda-benda peninggalan arkeologi yang bernilai histori sebagai contoh⁵³:

a) Koleksi benda-benda yang digunakan sehari-hari

Sebagai contoh perpustakaan Radya Pustaka. Perpustakaan Radya Pustaka terbuka untuk umum. Kitab-kitabnya dapat dibaca ditempat yang telah disediakan. Meskipun jumlah kitab-kitab tidak banyak, tetapi khusus kitab berbahasa Jawa ada banyak bahkan diantaranya ada yang terdapat diperpustakaan lain dan tidak dapat dicetak, seperti tulisan *ronggowarsito*, beberapa babad, lanjutan kitab *tjintini* dan lain sebagainya.

b) Koleksi benda yang digunakan dalam perang

c) Koleksi benda yang digunakan untuk acara yang bersifat sacral, misalnya acara supitan, pernikahan

d) Koleksi benda-benda karya seni yang didalamnya terdapat patung, arca dan relief

Dalam kaitan dengan penelitian ini maka untuk melihat keberhasilan implementasi Kebijakan Pemerintah Surakarta Terhadap Pelestarian Cagar Budaya secara umum proses penegakan hukum (*enforcement of law*) dikatakan efektif menurut Soerjono Soekanto maka akan diuraikan masing-masing sebagai berikut :

1. Hukum atau peraturan sistematis dan sinkron;

⁵² Yeli Apri Suharjo, *Museum Radya Pustaka Heritage Yang Dilindungi Undang-Undang Cagar Budaya*, UPT Perpus, 2007

⁵³ Panitia Nawawindu Radya Pustaka, 1960, *Nawawindu Radya Pustaka 1820 Eke 1892*, Surakarta : Radya Pustaka

Kebijakan yang di pakai dalam pelestarian cagar budaya adalah dengan dibentuknya Undang-Undang Cagar Budaya yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 sebagai pengganti Undang-Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992. Tujuan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang cagar budaya yang terdapat dalam Pasal 3, adalah sebagai berikut:

1. Melestarikan warisan budaya bangsa dan warisan umat manusia;
2. Meningkatkan harkat dan martabat bangsa melalui cagar budaya;
3. Memperkuat kepribadian bangsa;
4. Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
5. Mempromosikan warisan budaya bangsa kepada masyarakat internasional

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tersebut bersifat nasional atau terpusat sehingga untuk masing-masing Kota Propinsi membentuk kebijakan lagi agar lebih fokus pada tujuannya. Di Surakarta sendiri belum terbentuk Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur kebijakan tentang pelestarian cagar budaya, akan tetapi oleh Walikota Surakarta dikeluarkanlah Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Nomor 646/116/1/1997 tentang Penetapan Bangunan-Bangunan Dan Kawasan Kuno Bersejarah Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Yang Dilindungi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Cagar Budaya.

Dari perspektif kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor maka pelestarian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 sudah menunjukkan arah yang konkrit meskipun masing-masing pihak yang terlibat kurang sesuai dengan pendapat masing-masing. Pelestarian cagar budaya yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 merupakan produk hukum dari pemerintah yang berfungsi untuk melindungi, melestarikan benda dan bangunan cagar budaya yang bernilai sejarah dan bermanfaat untuk ilmu pengetahuan dimasa yang akan datang.

Karena cagar budaya seperti Keraton Kasunanan Surakarta dan Museum Radya Pustaka tersebut terletak dikawasan Surakarta maka

commit to user

perlindungannya juga berada dibawah pemerintah kota Surakarta. Dalam rangka mewujudkan kota Surakarta sebagai kota budaya dengan berbagai peninggalan yang beragam. Dengan demikian kepentingan yang diutamakan adalah untuk kepentingan masyarakat pada umumnya. Namun demikian jika dikaitkan dengan strategi aktor antara pemerintah kota Surakarta, maka Keraton Kasunanan Surakarta dan Museum Radya Pustaka bersama-sama berusaha mewujudkan cagar budaya yang optimal di Surakarta.

Meskipun saat ini dari kalangan umum atau masyarakat belum terlalu banyak peminatnya akan tetapi dimasa depan peninggalan sejarah tersebut akan berguna bagi ilmu pengetahuan.

Sampai sejauh ini karena belum ada titik temu yang baik antara pemerintah kota Surakarta dengan berbagai pengurus cagar budaya dimasing-masing bangunan yang terdapat pemiliknya maka yang masih diberlakukan adalah Undang-Undang Cagar Budaya yang bersifat sentral atau nasional yaitu Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 sedangkan untuk Perda nya sendiri belum ada yang mengaturnya. Sehingga dipakailah keputusan walikotamadya daerah tingkat II Surakarta No.646/116/I/1997 tentang bangunan-bangunan kuno yang dilindungi sehingga cagar budaya di Surakarta sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010. Karena berdasarkan pencatatan dikawasan Kota Surakarta terdapat 70 (tujuh puluh) bangunan kuno yang masuk kualifikasi cagar budaya diantaranya adalah Keraton Kasunanan Surakarta dan Museum Radya Pustaka.

2. Penegak hukum/pegawai berwibawa dan handal

Jika dilihat dari kepentingan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surakarta sebagai wakil dari Pemerintah Kota Surakarta maka pelestarian cagar budaya tersebut dalam rangka mensukseskan upaya mewujudkan Kota Surakarta sebagai kota budaya. Dinas tersebut berfingsi untuk menaungi/sebagai payung hukum agar cagar budaya tetap terjaga dengan baik sebagai peninggalan sejarah dimasa lampau dengan

pengelolaan dan pelestarian yang baik, dengan tujuan untuk melestarikan agar tidak rusak. Hal ini bahwa cagar budaya dapat menjadi sumber ilmu pengetahuan bagi khalayak umum dan dapat sebagai objek wisata yang menampilkan sejarah didalamnya.

Menurut wawancara dengan Nuri Pratiwi, SH, MM Bagian Seksi Sejarah Purbakala Bidang Seni Sejarah Purbakala sebagai berikut :

“Pemerintah Kota Surakarta berpedoman dengan adanya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang cagar budaya ini dimaksudkan untuk penyelamatan benda cagar budaya yang usianya lebih dari 50 (lima puluh) tahun dengan fungsi utama mencegah kerusakan karena faktor manusia atau alam yang mengakibatkan berubahnya keaslian dan nilai yang menyertainya serta mencegah pemindahan dan beralihnya kepemilikan penguasaan atas cagar budaya tersebut”.

Hal ini dibenarkan pada kasus pencurian benda cagar budaya yang dilakukan oleh pengelola museum Radya Pustaka yang berakibat pada kasus hukum tersebut. Pencurian itu sendiri diduga dilakukan secara bertahap mulai 22 Oktober 2006 hingga 7 Maret 2007. Polisi menetapkan Kepala Museum Radyapustaka Solo, KRH Darmodipuro satpam museum, Suparjo, asisten Mbah Hadi yang bernama Jarwadi, dan seorang warga bernama Heru Suryanto. Ketiganya ikut ditahan karena diduga terlibat pencurian. Koleksi yang hilang itu berupa lampu dan lima arca yang usianya sudah ratusan tahun. barang-barang itu adalah Arca Agustya Siwa Mahaguru, Durga Mahesa Suramadini, Mahakala, Durga Mahesa Suramadini II, dan Siwa. 54. Kalau tidak ada perlindungan dan penanganan yang baik maka benda-benda cagar budaya tersebut akan terbengkalai dan disalah gunakan untuk kepentingan pribadi

Sedangkan dalam sudut pandang kepentingan Keraton Kasunanan Surakarta sebagai contoh salah satu bangunan cagar budaya yang dilindungi berdasarkan wawancara dengan pengageng Keraton KGPH Puger menyatakan bahwa

“Dengan adanya undang-undang cagar budaya tersebut membantu benda-benda yang dilindungi yaitu kaitannya dengan keraton

⁵⁴ <http://donnydoncrow.multiply.com/journal/item/170>

akan tetapi sejauh ini kami (keluarga keraton) hanya mengikuti tanpa diajak berunding dengan pemerintah padahal keraton dahulu punya pemerintahan dan merupakan daerah istimewa”.

Dengan demikian masing-masing kepentingan kurang bisa searah walaupun dalam pelaksanaannya dipaksakan karena undang-undang berlaku surut yaitu sejak undang-undang tersebut dikeluarkan maka semua orang dianggap mengetahuinya. Dan hal ini yang membuat sejak dikeluarkannya Undang-Undang Cagar Budaya maka Keraton Kasunanan yang merupakan peninggalan nenek moyang pada masa kerajaan masa lampau juga dikategorikan sebagai benda cagar budaya dengan maksud melindungi bukan untuk memiliki akan tetapi hanya melindungi keberadaannya, karena pemerintah merasa khawatir jika terjadi pemindahan kepemilikan sehingga harus ada peraturan yang mengaturnya.

Dari perspektif kedudukan pembuat kebijakan, suatu kebijakan akan terimplementasikan dengan baik jika ada letak dan posisi dalam pengambilan keputusan. Dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya pengambilan keputusan berada ditangan pemerintah pusat dan dilaksanakan oleh masing-masing daerah sesuai dengan letak benda cagar budaya tersebut.

Dalam rangka pelestarian, pengelolaan dan perlindungan benda cagar budaya pemerintah pusat dan pemerintah kota Surakarta berfungsi sebagai payung hukum yang melindungi dan menjaga benda cagar budaya. Hal ini diungkapkan oleh Nuri Pratiwi, SH, MM Bagian Seksi Sejarah Purbakala Bidang Seni Sejarah Purbakala, yang menyatakan bahwa

“ Keraton Kasunanan Surakarta dan Museum Radya Pustaka merupakan beberapa contoh cagar budaya yang berada dikawasan Surakarta. Untuk itu Pemerintah Kota Surakarta dibantu dengan Pemerintah Pusat berupaya melindungi benda-benda tersebut agar tidak rusak dan jatuh ketangan orang yang salah karena merupakan warisan sejarah masa lampau. Pemerintah berfungsi sebagai payung baik payung hukum maupun payung pemeliharaan agar bisa menaungi dengan baik”

Aspek karakteristik lembaga dalam kaitannya dengan ini seperti halnya program-program pemerintah yang lain. Pengaruh rezim yang

berkuasa atau siapa yang duduk sebagai pimpinan akan sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi. Pada awalnya pelestarian cagar budaya belum bisa berjalan sebagaimana mestinya seperti yang diharapkan karena pimpinan baik ditingkat kota maupun ditingkat pusat karena kurang aktif dan kurang responsif. Namun setelah dilakukan pendekatan dan pengarahan maka Undang-undang cagar budaya dapat berjalan efektif meskipun sampai saat ini belum ada Perdanya dibuat dikota Surakarta ini.

3. Fasilitas pendukung penegakan hukum memadai;

Keberhasilan pelaksana Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya tersebut tergantung pada pelaksana kebijakannya. Kapabilitas dan komitmen pelaksana mensukseskan kebijakan menjadi tolok ukur yang utama dalam melihat keberhasilan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tersebut.

Dalam kaitannya dengan pelestarian cagar budaya, komunikasi dan kerjasama antara pelaksana program dapat berjalan dengan optimal apabila ego dari masing-masing pelaksana dapat dikurangi. Hal ini diungkapkan oleh Nuri Pratiwi, SH, MM Bagian Seksi Sejarah Purbakala Bidang Seni Sejarah Purbakala, yang menyatakan bahwa:

“Kami dari pemerintah Surakarta telah berupaya melindungi dan menaungi benda-benda cagar budaya dikawasan Surakarta, akan tetapi ada saja yang masih merasa memiliki secara pribadi dan yang kami takutkan adalah akan adanya jual beli benda/bangunan cagar budaya dibelakang kami. Untuk itu kontrol dari pelaksana termasuk pemerintah kota Surakarta sangat diperlukan demi tercapainya tujuan yang dikehendaki demi kepentingan bersama”.

Karena benda cagar budaya tersebut merasa menjadi warisan leluhur turun temurun dari banyak generasi yang memungkinkan sikap ego dari keturunannya, yang walaupun hanya segelintir saja. Karena yang memiliki kan tidak hanya perseorangan melainkan banyak keturunan dari zaman nenek moyang. Ada yang setuju dengan pendapat pemerintah kota Surakarta tetapi ada pula yang kurang setuju karena merasa itu hak keluarga bukan hak pemerintah. Hal ini dinyatakan oleh pengageng

keraton kasunanan Surakarta dengan wawancara KGPH Puger yang menyatakan bahwa

“Keraton Kasunanan Surakarta ini warisan leluhur saya. Dahulu juga sudah ada pemerintahannya sendiri sebelum NKRI merdeka. Sebaiknya dalam hal keputusan pemberian nama cagar budaya saya diajak berembung dahulu, karena setau saya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang cagar budaya tersebut dibuat tanpa ada pendapat dari Daerah Istimewa yang dahulu ada kerajaan, contohnya Surakarta, Cirebon maupun Yogyakarta”.

Ada pula pernyataan yang disampaikan oleh pengurus di Museum Radya Pustaka Joko Dardjoko sekretaris Komite Museum Radya Pustaka, yang menyatakan bahwa

“Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya telah tepat sarasannya. Terdapat aturan, sanksi yang jelas dan tertulis serta perlindungan dalam pelestariannya. Pemerintah berusaha melindungi benda-benda cagar budaya tanpa menghilangkan keasliannya. Semua dilakukan agar sejarah bangsa Indonesia tidak hilang karena perbuatan tidak bertanggungjawab dari berbagai oknum seperti yang sudah terjadi di Museum Radya Pustaka yang mengakibatkan sanksi hukum pada pelakunya. Karena tindakan pencurian untuk memperjualbelikan benda cagar budaya yang telah ada di Museum ini seperti yang telah terjadi sebelumnya”

Keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan akan tergantung pada sumber daya yang digunakan. Sumber daya dalam hal ini berkaitan dengan sumber daya manusia, dana dan peralatan yang dipergunakan. Dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang cagar budaya telah mencakup sumber dana, sumber daya manusia dan peralatan

Seperti yang dikemukakan oleh Kenny, SH bidang anggaran di Dinas Pengelolaan Pendapatan Keuangan Daerah Pemerintah Kota Surakarta

“Anggaran hibah untuk cagar budaya dikawasan Surakarta Tahun 2011 untuk Kasunanan Surakarta sebesar Rp.300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) dan anggaran hibah untuk Museum Radya Pustaka sebesar Rp.150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah) yang diberikan setiap tahunnya pada masing2 pengurus untuk digunakan sebagaimana mestinya”

Dan hal tersebut dibenarkan oleh masing-masing penerima yaitu Kasunanan Surakarta dan Museum Radya Pustaka. Di dalam kepengurusan Komite radya Pustaka yang dibentuk berdasarkan keputusan Walikota Surakarta No.432.1/78/1/2008 terdapat 8 (delapan) orang pengurus dan dibantu dengan peralatan seperti CCTV untuk memantau benda-benda yang terdapat didalam Museum agar tidak lengah lagi jika terdapat pengunjung atau pengurus sendiri yang melakukan tindak pidana pencurian. Untuk mengantisipasi adanya pencurian lagi yang dilakukan oleh orang dalam maupun orang luar maka sekarang diperketat dengan adanya 14 (empat belas) kamera CCTV yang dipasang diberbagai penjuru dan terdapat 2 (dua) monitor TV untuk mengawasinya.

Adapun benda cagar budaya yang dilindungi dan telah dicatatkan di Museum radya Pustaka adalah :

- | | |
|---|-------------|
| 1. Koleksi wayang | : 297 buah |
| 2. Koleksi senjata | : 282 buah |
| 3. Koleksi keramik | : 266 buah |
| 4. Koleksi patung kayu | : 14 buah |
| 5. Koleksi Kriya | : 44 buah |
| 6. Koleksi memorial | : 35 buah |
| 7. Koleksi perunggu | : 228 buah |
| 8. Koleksi mata uang | : 330 buah |
| 9. Koleksi arca batu | : 142 buah |
| 10. Koleksi pustaka | : 3619 buah |
| 11. Koleksi di gudang | : 500 buah |
| 12. Koleksi perunggu dibawah vitrine D1 | : 303 buah |

Total koleksi museum radya pustaka sebanyak 5757 koleksi

Pendataan ini dilakukan secara rutin setiap 3 (tiga) tahun sekali untuk memastikan jumlahnya agar apabila terdapat hilang atau rusak dapat

commit to user

diketahui secara nyata. Sedangkan untuk perlindungan Kasunanan Surakarta kebanyakan adalah bangunan dari keraton tersebut sedangkan isi dari keraton misalnya pusaka dan gamelan selama tidak dihibahkan masih menjadi milik keraton.

4. Derajat kepatuhan warga masyarakat tinggi.

Aspek kepatuhan akan standar aturan dan petunjuk pelaksanaan merupakan salah satu syarat keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Dengan tidak adanya petunjuk pelaksanaan sebagai standar aturan dalam pelestarian cagar budaya menjadikan penilaian terhadap kepatuhan hanya dilakukan terhadap keputusan-keputusan pemerintah pusat. Dukungan dari pelaksana cagar budaya seperti Pengageng Keraton Kasunanan Surakarta beserta Komite Radya Pustaka tersebut menyebabkan tujuannya dapat berjalan optimal.

Dengan demikian dari perspektif kontens kebijakan, kurangnya perhatian terhadap strategi pelaksanaan, peranan dan karakter pemimpin telah menyebabkan proses pelaksanaan dapat berjalan dengan baik meskipun masing-masing pihak punya kepentingan sendiri. Namun demikian dengan kepatuhan dan daya responsivitas yang tinggi dari pelaksana bersama-sama bisa berdampak positif terhadap pelestarian cagar budaya dikawasan Surakarta.

Dari segi manfaat yang dihasilkan implementasi kebijakan pemerintah kota Surakarta dalam pelestarian cagar budaya sudah mendatangkan banyak manfaat. Hal ini dikemukakan oleh Nuri Pratiwi, SH, MM Bagian Seksi Sejarah Purbakala Bidang Seni Sejarah Purbakala

“Dengan adanya cagar budaya pengetahuan tentang sejarah masa lampau dapat diketahui secara mudah dengan mendatangi langsung tempat yang sekarang dibuka untuk umum, yang menjadikan surakarta sebagai kota sejarah bisa dikenal didalam kota, luar kota maupun luar negeri. Hal ini mendatangkan nilai positif karena potensi yang ada dalam cagar budaya dikawasan kota Surakarta”.

Begitu pula dengan keraton kasunanan Surakarta dengan wawancara KGPH Puger yang menyatakan bahwa :

commit to user

“Bangunan keraton menjadi lebih diperhatikan oleh pemerintah dalam hal pelestarian dan pengelolaannya tanpa menghilangkan nilai sejarahnya, tidak ada pemugaran yang menjadikan bentuknya hilang dari nilai historis melainkan dijaga keasliannya”.

Wawancara pun dilakukan dimuseum radya pustaka Joko Dardjoko sekretaris Komite Museum Radya Pustaka, yang menyatakan bahwa

“Benda-benda dalam museum ini perawatannya berlainan karena macamnya ada banyak mulai dari batu, tosan aji, wayang, naskah kuno, dll dengan adanya undang-undang cagar budaya ini pemerintah lebih memperhatikannya dan membuat pengunjung yang datang ke museum menjadi lebih nyaman”

Melalui kebijakan pelestarian cagar budaya sebenarnya banyak perubahan yang diharapkan. Mulai dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surakarta, Pengageng Keraton Kasunanan Surakarta dan Komite Museum Radya Pustaka berharap benda-benda cagar budaya ini dapat menjadi daya tarik wisatawan domestik maupun mancanegara yang berkunjung. Selain untuk menambah ilmu pengetahuan tentang nilai-nilai sejarah yang ada didalamnya juga berfungsi untuk promosi kebudayaan yang ada didalamnya. Bahwa kota Surakarta mempunyai banyak kebudayaan dan peninggalan zaman lampau yang masih ada sampai sekarang dan terus dilestarikan.

Dengan adanya cagar budaya tersebut terdapat beberapa keuntungan yang bisa diambil, diantaranya adalah

a. Dari segi pariwisata

Dengan adanya bangunan cagar budaya yang ada di Surakarta dapat menaikkan daya tarik wisata dengan meningkatnya tingkat kunjungan wisata karena para turis domestik maupun turis asing yang masuk ke Surakarta ingin berkunjung ketempat-tempat yang mempunyai situs cagar budaya tersebut.

b. Dari segi pendapatan/ekonomi

Hal tersebut dapat mengakibatkan dampak *multiplayer effect* bagi kalangan masyarakat disekitarnya, sebagai contoh :

1) Hotel

commit to user

Sebagai sarana tempat tinggal sementara, bagi kalangan wisatawan hotel adalah fasilitas yang harus ada sehingga pengusaha hotel pendapatannya bisa meningkat karena ada cagar budaya.

2) Pusat perbelanjaan

Wisatawan yang berkunjung ke Surakarta tidak hanya akan melihat situs-situs benda cagar budaya akan tetapi mereka juga akan singgah ditempat-tempat perbelanjaan untuk membeli baju-baju batik khas Surakarta atau makanan khas lainnya yang bisa untuk oleh-oleh.

c. Muncul kreatifitas yang baru

Dengan adanya Cagar budaya yang menarik perhatian umum, maka para penduduk sekitar akan lebih kreatif dalam menangkap peluang yang ada. Kreatifitas tersebut muncul dengan sendirinya dengan tujuan meningkatkan pendapatan yang bisa didapati dalam hal cenderamata. Banyak cenderamata yang akan dibuat oleh para pengrajin yang unsurnya berkaitan dengan cagar budaya tersebut.

Cagar Budaya selain melestarikan benda atau bangunan cagar budaya tersebut agar tetap lestari ternyata membawa perubahan lain yang arahnya pada keuntungan. Surakarta yang merupakan kota kecil akan dikenal banyak orang karena warisan budayanya yang mendunia. Hal tersebut membuat masyarakat ikut serta dalam berbagai hal. Mulai dari penyediaan fasilitas seperti hotel, pusat perbelanjaan maupun souvenir lainnya. Kreatifitas meningkat sehingga masyarakat menjadi lebih sejahtera. Semua berperan serta dalam kapasitasnya masing-masing.

2. Hambatan yang dirasakan dalam rangka pelaksanaan pelestarian cagar budaya

Hambatan ini dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) hambatan, yaitu:

a. Hambatan yang berkaitan dengan Sumber Daya Manusia

Hambatan ini berkaitan dengan komitmen dan ketidakpahaman pengurus akan pelestarian cagar budaya. Persoalan utama adalah masih kurangnya sumber daya manusia yang peduli terhadap dunia purbakala. Sampai saat ini hanya terdapat 1 (satu) arkeolog yang ditempatkan di Dinas Tata Ruang Kota, sedangkan hal tersebut dirasakan tidak efektif mengingat Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Pemerintah Kota Surakarta juga membutuhkan sumber daya manusia yang berupa arkeolog. Kurangnya sumber daya manusia ini mengakibatkan kurang efektifnya pelaksanaan pelestarian cagar budaya di wilayah Surakarta. Seharusnya arkeolog ini minimal ada 2 (dua) agar masing-masing instansi dapat efektif dalam peranannya masing-masing.

b. Hambatan yang berkaitan dengan Dana

Tentang hal ini dijelaskan dibagian depan. Hambatan yang berhubungan dengan masalah dana, sebagai contoh :

1) Keraton Kasunanan Surakarta

Dana yang diberikan Pemerintah Kota Surakarta sejumlah Rp.300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) setiap tahunnya untuk perlindungan bangunan Keraton Kasunanan Surakarta dirasa belum mencukupi semuanya. Sejauh ini menurut KGPH Puger Keraton Kasunanan Surakarta mempunyai banyak abdi dalem yang masuk sebagai sumber daya manusia yang harus diberi upah setiap bulannya. Bantuan dari pemerintah tersebut untuk perawatan bangunan, dll sebisa mungkin dimaksimalkan. Sisanya pengeluaran menjadi tanggungjawab Keraton Kasunanan Surakarta sendiri. Mulai

commit to user

dari upacara adat dan lain sebagainya yang masih berlangsung sampai sekarang.

2) Museum Radya Pustaka

Dana yang diberikan Pemerintah Kota Surakarta yang dianggarkan untuk pemeliharaan, perlindungan dan pelestarian cagar budaya di Museum Radya Pustaka sejumlah Rp.150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah) setiap tahunnya. Anggaran tersebut untuk membiayai 8 (delapan) orang pegawai Komite Radya Pustaka dan biaya perawatan benda-benda yang terdapat didalamnya. Menurut pengurus Museum Radya Pustaka Joko Djarjoko untuk biaya perawatan benda-benda purbakala yang sebanyak 5000 an tersebut dana tersebut masih kurang apalagi untuk perawatan arca, perawatan tosan aji, patung perunggu dan lain sebagainya. Dimana batu tersebut dirawat secara intensif menggunakan bahan tertentu untuk menghilangkan lumutnya harus secara rutin, perawatan tosan aji yang menggunakan minyak warang yang dipakai untuk mencegah korosi, begitu pula dengan benda lainnya yang perawatannya lain-lain.

3) Benda atau bangunan cagar budaya lainnya

Bangunan atau benda cagar budaya lainnya ada yang merupakan hak milik pribadi sehingga perawatan atau pelestariannya bisa swadana dengan keuangan secara pribadi. Adapula yang berupa perkantoran atau instansi pemerintahan yang masih efektif digunakan untuk bekerja, sehingga dana yang dikeluarkan oleh pemerintah tergantung dari kerusakan atau sifat mendesaknya suatu bangunan tersebut.

B. Pembahasan

1. Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam hasil penelitian maka sudah terlihat dengan jelas bahwa benda-benda Cagar Budaya yang ada di kawasan Surakarta dilindungi dengan baik dalam rangka pelestarian cagar budaya. Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah berperan aktif sebagai payung hukum yang memberikan perlindungan terhadap keberadaan benda-benda cagar budaya yang terletak di kawasan Surakarta.

Akan tetapi proses implementasi belum bisa berjalan seperti yang diharapkan. Kepentingan dari masing-masing pihak yang terlibat atau para aktor yang berbeda kepentingan menyebabkan implementasi tersebut kurang berjalan seiring sejalan. Hal ini berimplikasi pada derajat perubahan yang diharapkan. Perubahan yang diharapkan yaitu terciptanya situasi dan kondisi cagar budaya yang lestari dan terlindungi belum sepenuhnya tercapai. Adapun yang menjadi kendala adalah sumber daya manusia dan sumber dana yang menjadi hambatan yang sangat dirasakan disamping hambatan ketiadaan peraturan pelaksanaannya yang sekarang belum ada. Peraturan Daerah atau perda yang mengatur tentang cagar budaya masih dirancang dalam pembuatannya. Sehingga yang dipakai adalah menggunakan Surat keputusan Walikotamadya daerah TK II Surakarta No.646/116/I/1997 tentang bangunan-bangunan kuno yang dilindungi sehingga cagar budaya di Surakarta sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010.

Ketidakjelasan kepentingan dan kurangnya strategi aktor kebijakan telah menyebabkan proses pelaksanaannya seperti tidak terarah dan cenderung dipaksakan karena terdapat Undang-Undang yang mengaturnya. Impelementasi kebijakan tersebut harus tunduk pada Undang-undang yang telah ada dan mengaturnya. Hal ini menyebabkan proses pelestarian cagar budaya belum optimal. Tidak

commit to user

adanya standart aturan pelaksanaan menjadi pemicu kurang berhasilnya dalam pengimplementasian kebijakan tersebut. Hal ini disebabkan karena kepatuhan para pelaksana atas aturan pelaksanaan menjadi salah satu tolok ukur keberhasilan proses implementasi⁵⁵. Kepatuhan yang selama ini ada hanya berkaitan dengan kepatuhan atas keputusan yang sudah ada dalam Undang-undang tersebut. Namun demikian dari sisi daya tanggap, tingkat responsivitas yang tinggi dari pelaksana masih bisa menumbuhkan suatu harapan terimplementasinya kebijakan tersebut dengan baik.

a. Hukum atau peraturan sistematis dan sinkron

Dalam kebijakan ini pengambilan keputusan masih terletak pada tangan pemerintah kota yang di dukung oleh pemerintah pusat, sehingga apabila terdapat penyalahgunaan yang mengakibatkan tindakan hukum maka akan ditindaklanjuti secara umum dan jelas. Meskipun masih bersifat sentral atau terpusat dan belum terdapat peraturan daerah (perda) yang mengaturnya bukan alasan bahwa hukum tersebut lemah atau tidak berfungsi dengan baik. Apabila terdapat pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan itu yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya maka sanksi hukum tetap bisa dijalankan.

Pelaksana kebijakan kurang berhasil karena kurangnya komitmen dan ego dari masing-masing pihak pelaksana, dimana masing-masing pihak mempunyai kepentingan sendiri-sendiri yang membuat terhambatnya pelaksana tersebut. Kebijakan tersebut terkesan dipaksakan melihat kondisi Undang-Undang telah dibuat oleh pemerintah pusat sehingga bersifat sentralistik dimana peran serta

⁵⁵ Ripley, Rendal B and Grace A Franklin, 1986. *Policy Implementation and Bereaucracy*, second edition, The Dorsey Press, Chicago. illinois

pemerintah pusat terhadap Pemerintah Kota Surakarta masih aktif.

Karena pada dasarnya benda atau bangunan cagar budaya tersebut secara kepemilikan tidak semuanya dihibahkan karena ada yang milik pribadi. Hanya saja dari pemerintah pusat atau Negara membuat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 mempunyai tujuan untuk melindungi agar tidak diperjualbelikan secara umum yang dapat merubah bentuk aslinya. Benda atau bangunan tersebut mempunyai sejarah yang mempengaruhi ilmu pengetahuan serta budaya bangsa. Apabila nilai sejarah tersebut hilang maka Indonesia juga kehilangan kepribadian bangsa. Karena bangsa yang besar adalah bangsa yang besar adalah bangsa yang menjunjung tinggi nilai budayanya.

Pelaksanaan program belum menunjukkan arah yang konkrit. Kebijakan pelestarian cagar budaya sesuai Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 masih bersifat sentral atau terpusat, belum terdapat peraturan daerah atau perda yang mendukung pelaksanaannya. Strategi aktor masih belum ada kejelasan sehingga pelaksanaannya berjalan sendiri-sendiri tanpa arah yang jelas walaupun tujuannya sama yaitu mewujudkan Kota Surakarta sebagai Kota Budaya.

Sebagai contoh Keraton Kasunanan Surakarta yang bangunan keraton tersebut merupakan salah satu bangunan cagar budaya. Tujuannya sama dengan Pemerintah Kota Surakarta melestarikan benda atau bangunan cagar budaya sehingga dapat bermanfaat bagi khalayak umum secara ilmu pengetahuan dan budaya. Akan tetapi dalam sudut pandang yang berbeda dari kepentingan masing-masing aktor yang berbeda kurang seirama dan seragam. Dari pihak Keraton Kasunanan Surakarta sendiri merasa bahwa meskipun Keraton

merupakan benda atau bangunan cagar budaya yang dilindungi Negara Indonesia tetapi masih merupakan milik leluhur dan ahli waris Keraton, hal ditakutkan adalah Keraton tersebut di klaim menjadi milik Negara padahal masih banyak keturunan ahli waris Keraton yang masih menempati Keraton Kasunanan tersebut untuk dijadikan tempat tinggal.

b. Penegak Hukum atau Pegawai berwibawa dan handal

Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Pemerintah Kota Surakarta berkaitan dengan pelestarian cagar budaya dikawasan Surakarta sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 berfungsi melindungi dan melestarikan benda-benda cagar budaya agar berjalan sebagaimana mestinya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 meskipun belum sepenuhnya optimal dalam hal sumber daya manusia dan dana. Undang-Undang Cagar Budaya tersebut berfungsi sebagai payung hukum meskipun masih bersifat terpusat dan belum terdapat peraturan daerah yang mengatur tentang pelestarian benda-benda cagar budaya dan menggunakan Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 646/116/I/1997 tentang Penetapan Bangunan-bangunan dan kawasan kuno bersejarah di Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Yang Dilindungi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.

Belum dibentuknya peraturan daerah yang mengatur bukan hambatan dalam melaksanakan kebijakan tentang pelestarian benda-benda cagar budaya tersebut. Karakteristik Lembaga sangat berpengaruh pada implementasi kebijakan, siapa yang duduk sebagai pimpinan akan sangat mempengaruhi keberhasilan. Implementasi dan kondisi yang ada di Keraton Kasunanan Surakarta dan Museum Radya

commit to user

Pustaka menunjukkan bahwa dirasakan kurang aktif dan responsif.

Karena kurangnya pemahaman dan salah paham tentang arti pelestarian benda atau bangunan cagar budaya tersebut. Pemerintah Surakarta atau Pemerintah Pusat tidak akan mengambil alih benda atau bangunan cagar budaya tersebut menjadi milik negara selama tidak dihibahkan oleh pemiliknya kepada negara. Kurangnya pemahaman tersebut mengakibatkan banyak pihak yang kurang bertanggungjawab mengambil kesempatan untuk memperjualbelikan benda-benda cagar budaya, sebagai contoh patung dari Museum Radya. Salah satu syarat keberhasilan adalah kepatuhan dan daya tanggap. Para pengurus benda-benda cagar budaya cukup mempunyai daya respon yang tinggi. Dengan adanya sanksi yang tegas dan jelas diharapkan dapat membuat efek jera bagi para pelaku tindak kejahatan.

c. Fasilitas Pendukung Penegakan Hukum Yang Memadai

Keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan akan tergantung pada sumber daya yang digunakan sebagai fasilitas pendukung yang memadai. Sumber daya dalam hal ini berkaitan dengan sumber daya manusia, dana dan peralatan yang dipergunakan. Dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang cagar budaya telah mencakup sumber dana, sumber daya manusia dan peralatan yang membantu dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Sebagai contoh anggaran sumber daya dana yang diberikan Pemerintah Kota Surakarta terhadap beberapa bangunan cagar budaya yaitu anggaran hibah untuk cagar budaya dikawasan Surakarta Tahun 2011 untuk Kasunanan Surakarta sebesar Rp.300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) dan anggaran hibah untuk Museum

commit to user

Radya Pustaka sebesar Rp.150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah) yang diberikan setiap tahunnya pada masing2 pengurus untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Sedangkan untuk peralatan dan sumber daya manusia dapat dilihat pada Museum Radya Pustaka, yaitu di dalam kepengurusan Komite Radya Pustaka yang dibentuk berdasarkan Keputusan Walikota Surakarta No.432.1/78/1/2008 terdapat 8 (delapan) orang pengurus dan dibantu dengan peralatan seperti CCTV untuk memantau benda-benda yang terdapat didalam Museum agar tidak lengah lagi jika terdapat pengunjung atau pengurus sendiri yang melakukan tindak pidana pencurian. Untuk mengantisipasi adanya pencurian lagi yang dilakukan oleh orang dalam maupun orang luar maka sekarang diperketat dengan adanya 14 (empat belas) kamera CCTV yang dipasang diberbagai penjuru dan terdapat 2 (dua) monitor TV untuk mengawasinya.

d. Derajat Kepatuhan Warga Masyarakat Tinggi

Pelaksanaan Kebijakan telah mendatangkan manfaat bagi masyarakat khususnya dalam hal ilmu pengetahuan serta perlindungan benda-benda cagar budaya pada umumnya. Hal tersebut juga berdampak pada kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat yang tinggal disekeliling benda atau bangunan cagar budaya tersebut, karena dengan adanya situs purbakala yang menarik perhatian bagi wisatawan mancanegara maupun domestik membuat warga masyarakatnya menjadi lebih kreatif, sebagai contohnya pembuatan cenderamata. Para wisatawan biasanya akan membeli berbagai macam oleh-oleh setelah berkunjung ke daerah objek wisata benda-benda cagar budaya. Bukan hanya itu saja peningkatan pendapatan untuk penginapan juga dirasakan oleh pengusaha

commit to user

penginapan/hotel/losmen karena mereka yang berkunjung dari luar kota maupun luar negeri pasti membutuhkan tempat menginap sementara.

Dapat diharapkan di masa yang akan datang bahwa para pengurus benda-benda cagar budaya menyadari arti pentingnya sejarah masa lampau untuk pengetahuan dimasa depan. Namun banyak kondisi yang membuat belum terciptanya situasi yang mencerminkan sadar diri dalam pelestarian ini. Seperti halnya kasus pencurian di Museum Radya Pustaka silam yang ternyata melibatkan para pengurus museum tersebut.

Berkembangnya Surakarta yang menjadi objek wisata karena adanya banyak kawasan benda-benda atau bangunan cagar budaya diharapkan mampu membawa Surakarta menjadi Kota Budaya yang dapat dikenal secara nasional maupun mancanegara. Kreatifitas yang tinggi dan munculnya ide-ide yang baru dalam pengembangan Surakarta ke arah yang lebih baik semoga bisa mendapatkan respon dari berbagai kalangan baik dan dukungan dari masyarakat, pemerintah maupun pemilik benda atau bangunan cagar budaya tersebut.

2. Faktor-Faktor Penghambat Implementasi

a. Berdasarkan Isi kebijakan

1) Kepentingan Yang Dipengaruhi

Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya telah berusaha semaksimal mungkin melindungi benda-benda cagar budaya tersebut akan tetapi kembali pada kepentingan dari Keraton Kasunanan Surakarta dan Museum Radya Pustaka sendiri bagaimana caranya mengimplementasikan kebijakan tentang cagar budaya tersebut. Masing-masing mempunyai

commit to user

kepentingan yang sebenarnya arahnya hampir sama hanya karena faktor-faktor tertentu yang menyebabkan arah dari berbagai kepentingan tersebut belum seirama

2) Tipe Keuntungan

Manfaat kebijakan tersebut sudah berjalan baik akan tetapi belum optimal karena ada beberapa kendala salah satunya adalah sadar diri dari masing-masing pelaksana bahwa benda-benda cagar budaya tersebut mempunyai nilai sejarah dan bisa dipakai menambah ilmu pengetahuan bagi masyarakat luas digenerasi mendatang

3) Luasnya Perubahan

Sikap dan Perilaku para pelaksana serta para pengurus benda-benda cagar budaya tersebut masih membutuhkan bimbingan dan pengawasan yang berfungsi sebagai kontrol, karena meskipun terdapat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya maupun Surat Keputusan Walikota Kepala Daerah Tingkat II Surakarta tentang Penetapan Bangunan-Bangunan Dan Kawasan Kuno Bersejarah Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Yang Dilindungi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Cagar Budaya, akan tetapi pelaksanaannya masih harus diperhatikan secara berkala agar tujuannya dapat tercapai.

4) Tempat Pembuatan Keputusan

Kurangnya komitmen dari para pelaksana kebijakan karena masing-masing pelaksana kebijakan mempunyai sudut pandang yang berbeda dan belum seirama, serta kurangnya komunikasi antara pelaksana yang mengakibatkan rendahnya

commit to user

kapabilitas dan kompetensi. Sehingga pengambilan keputusan tersebut masih bersifat terpusat apabila terdapat masalah atau pelanggaran tentang pelestarian cagar budaya tersebut.

5) Program Implementator

Pengambilan Keputusan masih ditangan pemerintah pusat karena sifatnya Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya masih terpusat atau sentral. Belum dibentuknya peraturan daerah yang menyebabkan pemerintah pusat masih campur tangan dalam kebijakan tersebut. Belum ada keseragaman yang mampu membuat para pelaksana kebijakan dalam hal ini Pemerintah Kota Surakarta atau para pemilik benda atau bangunan cagar budaya yang bisa menyamakan sudut pandangnya meskipun tujuannya sama, yaitu melestarikan benda atau bangunan cagar budaya agar terjaga nilai sejarahnya serta tidak diperjualbelikan secara umum. Hal tersebut masih membutuhkan komunikasi yang baik diantara masing-masing pihak agar tidak ada kesalahpahaman dan perbedaan pandangan dalam mengartikannya.

6) Komitmen Terhadap Sumberdaya

Tidak tersedianya Sumber Daya yang tercukupi dengan baik untuk semua benda atau bangunan cagar budaya dalam hal Sumber Daya Manusia maupun Sumber Daya Dana yang kapabel dan kompeten untuk memberdayakan masyarakat dan dana mencukupi kebutuhan pelestarian sebagai pendukung implementasi kebijakan. Banyak nya benda atau bangunan cagar budaya tersebut yang membuat Pemerintah Kota Surakarta memprioritaskan yang mendapatkan bantuan atau hibah anggaran dari Pemerintah Kota Surakarta. Tidak

commit to user

semua benda atau bangunan mendapatkannya tergantung dari tingkat kerusakan dan kepentingannya. Karena terdapat beberapa benda atau bangunan cagar budaya yang menggunakan biaya sendiri karena kepemilikannya secara pribadi.

b. Berdasarkan Konteks Kebijakan

1) Kekuasaan, Kepentingan, Dan Strategi Aktor Yang Terlibat

Belum ada kejelasan arah yang konkrit karena semuanya masih bersifat sentral masih terpusat pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang cagar budaya, sedangkan untuk peraturan daerah (perda) sendiri juga belum ada. Sehingga pelaksanaannya masih menggunakan Surat Keputusan Walikotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 646/1116/I/1997 tentang Penetapan Bangunan-bangunan Kuno Bersejarah Di Kotamadya Tingkat II Surakarta Yang Dilindungi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya.

2) Kelembagaan Dan Karakteristik Rezim

Lembaga yang duduk sebagai rezim atau pimpinan yang berkuasa mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut adalah Pemerintah Pusat dengan dibantu Pemerintah Kota Surakarta.

3) Pemenuhan Dan Responsivitas

Belum ada petunjuk yang jelas karena kurangnya perhatian terhadap strategi kebijakan dari para pelaksana kebijakan.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, secara umum dapat disimpulkan bahwa:

1. Implementasi pelaksanaan kebijakan Pemerintah Kota Surakarta terhadap pelestarian cagar budaya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 belum berjalan dengan efektif. Hal ini disebabkan karena beberapa faktor, yaitu:
 - a. Dari sisi Hukum atau peraturan itu sendiri masih menggunakan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang cagar budaya yang masih bersifat sentral atau terpusat belum ada Perda (Peraturan Daerah) yang mengaturnya. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat dalam pelestarian bangunan atau benda cagar budaya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 sudah menunjukkan ke arah yang konkrit meskipun masing-masing pihak yang terlibat kurang sesuai dengan pendapat masing-masing, karena kepentingan yang diutamakan adalah untuk kepentingan masyarakat walaupun kenyataannya peminatnya belum terlalu banyak tetapi dimasa depan peninggalan sejarah tersebut dapat berguna bagi ilmu pengetahuan. Program Implementator akan dikatakan berhasil apabila terdapat kesadaran diri dari masing-masing para pelaksana kebijakan atau program tersebut.
 - b. Kepentingan masih belum bisa seirama dimana masing-masing kepentingan mempunyai keinginan yang berbeda, pelaksanaannya terkesan dipaksakan karena sudah terdapat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar

commit to user

Budaya yang dikeluarkan. Kelembagaan Dan Karakteristik Rezim belum bisa berjalan dengan efektif karena pimpinan baik ditingkat kota maupun ditingkat daerah pusat karena kurang aktif dan responsif. Meskipun masih berupa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 yang bersifat sentral dan belum terdapat perda yang mengatur pelaksanaannya masih bisa dilaksanakan dengan menggunakan SK Walikota Kepala Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 646/116/1/1997 tentang Penetapan Bangunan-Bangunan Dan Kawasan Kuno Bersejarah Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Yang Dilindungi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya. Tempat Pembuatan Keputusan masih berada ditangan pemerintah pusat dan dilaksanakan oleh masing-masing daerah sesuai dengan letak cagar budaya tersebut.

- c. Komitmen Terhadap Sumberdaya, yang berupa sumber daya manusia serta dana yang belum tercukupi secara maksimal sebagai kapasitas pelestarian cagar budaya tersebut yang menyebabkan proses implementasi menjadi kurang optimal. Tidak adanya petunjuk pelaksanaan sebagai standar aturan dalam pelestarian cagar budaya menjadikan penilaian terhadap kepatuhan hanya dilakukan terhadap keputusan pemerintah pusat. Dukungan dari para pelaksana cagar budaya seperti contohnya Pengageng Keraton Kasunanan Surakarta dan Komite Museum Radya Pustaka dapat berdampak positif bagi pelestarian cagar budaya di kawasan Surakarta.
- d. Derajat Kepatuhan Warga Masyarakat Tinggi
Tipe Keuntungan yang didapat adalah ilmu pengetahuan masa lampau masih bisa dipelajari sampai sekarang dan bisa berguna untuk generasi yang akan datang, selain itu

commit to user

bangunan atau benda cagar budaya lebih diperhatikan dan dilindungi keberadaannya agar nilai sejarahnya tidak hilang. Luasnya Perubahan yang diharapkan dari adanya bangunan atau benda cagar budaya tersebut adalah dalam beberapa sektor bisa meningkat sebagai contoh adalah pariwisata, segi pendapatan/ekonomi dan munculnya kreatifitas yang baru

Meskipun secara pelan-pelan tetapi implementasi kebijakan pemerintah Kota Surakarta terhadap pelestarian Cagar Budaya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 mulai diperbaiki pelaksanaannya dengan kesadaran dari masing-masing pihak serta komunikasi yang baik maka diharapkan dapat tercipta suatu kondisi yang mendukung diantara para pelaksana kebijakan tersebut.

Apabila dikaitkan dengan model implementasi dari Grindle ternyata apa yang disebut Grindle sebagai variable contents dan context variable kebijakan memang belum terpenuhi dengan baik dalam pelestarian cagar budaya dikawasan Surakarta khususnya Keraton Kasunanan Surakarta dan Museum Radya Pustaka. Hal ini menyebabkan proses implementasi kurang berhasil. Pada variable contents, ketidakjelasan pemahaman tentang kepentingan yang didukung serta manfaat yang dirasakan menyebabkan perubahan yang diharapkan dari kebijakan ini menjadi tak wujud.

Pada variable konteks kebijakan kurangnya strategi aktor yang terlibat serta karakteristik pelaksana yang kurang memberikan perhatian secara penuh pada program ini menyebabkan program tidak terimplementasikan dengan baik. Hal ini ditambah lagi dengan ketiadaan serta kurang respon publik menjadikan pelaksanaan kebijakan menjadi tersendat-sendat.

2. Hambatan yang dirasakan dalam implementasi kebijakan pelestarian cagar budaya di kawasan Surakarta ini dapat dikelompokkan menjadi beberapa hal, diantaranya yaitu :
 - a. Hambatan yang berkaitan dengan sumber daya manusia karena komitmen dan ketidakpahaman pengurus akan pelestarian cagar budaya terhadap persoalan utama yang masih kurang peduli terhadap dunia purbakala
 - b. Hambatan yang berkaitan dengan dana dalam pelestarian cagar budaya, bahwa tidak semua bangunan atau benda cagar budaya yang dianggarkan dalam APBD Pemerintah Kota Surakarta akan tetapi terdapat prioritas kegunaan dan fungsinya yang menyangkut masalah mendesaknya bangunan tersebut untuk diperbaiki.

B. Implikasi

Berdasarkan kesimpulan penelitian di atas maka terdapat implikasi seperti berikut ini:

1. Implikasi Teoritis

Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta Terhadap Pelestarian Cagar Budaya Dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya apabila dikaitkan dengan melihat 2 (dua) faktor yang mendukung adalah sebagai berikut:

- a. Efektivitas Penegakan Hukum oleh Soerjono Soekanto

Dalam hal ini meliputi Hukum atau Peraturan Sistematis dan Sinkron, Penegak Hukum atau Pegawai berwibawa dan handal, Fasilitas pendukung penegakan hukum memadai, Derajat kepatuhan warga masyarakat tinggi.

- b. Teori Implementasi Merille S Grindle

Terdiri dari kontens dan konteks kebijakan diantaranya adalah:

- 1) Kontens atau isi kebijakan, yang terdiri dari kepentingan yang dipengaruhi, tipe keuntungan, luasnya perubahan, tempat

pembuatan keputusan, program implementator, komitmen terhadap sumberdaya

- 2) Sedangkan pada konteks kebijakan terdiri dari kurang strategi aktor yang terlibat dalam hal kekuasaan dan kepentingan, kelembagaan dan karakteristik rezim, serta pemenuhan dan responsivitas yang kurang memberikan perhatian secara penuh terhadap program pelaksanaan kebijakan ini yang menyebabkan kebijakan tidak terimplikasi dengan baik. Untuk mengukur kepatuhan pelaksana tidak ada aturan pelaksanaan yang jelas dan kurang respon publik menjadikan implementasi ini tersendat sendat, dengan demikian konsep implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh MS Grindle dikatakan berlaku terhadap implementasi kebijakan pemerintah kota Surakarta terhadap pelestarian cagar budaya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010

2. Implikasi Praktis

Kekurangjelasan tentang apa dan bagaimana mewujudkan pelaksanaan kebijakan pelestarian cagar budaya telah menyebabkan pelaksanaan tersebut tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan, dengan kata lain bahwa semua kebijakan agar efektif pelaksanaannya diperlukan petunjuk pelaksanaan yang jelas sehingga akan membantu para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Ketiadaan aturan pelaksanaan kebijakan pelestarian cagar budaya mempunyai implikasi praktis yaitu tersendatnya proses pelaksanaan kegiatan, sehingga para pelaksana terlihat kurang memahami dan kurang berani merespon kebijakan tersebut.

C. Saran

1. Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Pemerintah Kota Surakarta

commit to user

Sebaiknya Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya menginventarisasikan benda-benda cagar budaya secara berkala dalam tempo yang relatif tidak lama misalnya 1 (satu) atau 2 (dua) tahun bukan pendataan selama 5 (lima) atau 10 (sepuluh) tahun sekali agar lebih konkrit dalam perlindungannya agar tidak rusak, serta mencegah benda-benda cagar budaya tersebut hilang atau diperjualbelikan secara umum.

2. Pemilik bangunan cagar budaya atau pengurus cagar budaya

a) Keraton Kasunanan Surakarta

Sebaiknya ego yang mengatasnamakan kepemilikan Keraton Kasunanan dihilangkan, Pemerintah Kota Surakarta hanya melindungi Keraton Kasunanan Surakarta nilai sejarahnya bisa tetap dilestarikan sampai generasi yang akan datang.

b) Komite Museum Radya Pustaka

Sebaiknya para pengurus Museum Radya Pustaka saling menjaga dan bekerjasama agar benda-benda yang berada di museum tersebut bisa terus dilestarikan jangan sampai tindak kriminal yang berupa pencurian terulang kembali. Harus ada tanggung jawab dan pengendalian diri untuk menjaga benda-benda cagar budaya tersebut dan itu berasal dari kesadaran diri para pengurusnya.

c) Perlu penelitian lebih lanjut

Perlunya diadakan penelitian lagi karena keterbatasan dalam penelitian ini baik dari hasil wawancara, pendekatan teori maupun model implementasi kebijakan yang dipilih dan diadopsi sehingga penelitian ini dirasa masih kurang mengakomodir variabel lain diluar model yang diadopsi. Hasil dari penelitian ini menjadi kurang

commit to user

maksimal. Agar lebih maksimal maka perlu dilakukan penelitian lanjutan untuk menggali lebih dalam tentang hambatan-hambatan yang muncul dalam proses Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta Terhadap Pelestarian Cagar Budaya Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010

