

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Kita ketahui bahwa Indonesia memiliki keanekaragaman budaya. Hal ini tidak terlepas dari kondisi sosial maupun geografis Indonesia yang terbentang dari Sabang sampai Merauke serta kondisi alam Indonesia sehingga hal ini menghasilkan keanekaragaman budaya bangsa Indonesia. Budaya merupakan hasil pikiran dan akal budi yang diwariskan secara turun temurun hingga membentuk suatu adat. Unsur-unsur budaya tersebut adalah sistem religi, bahasa, sistem pengetahuan, sistem mata pencaharian hidup, sistem kekerabatan dan organisasi kemasyarakatan, sistem teknologi, dan sistem kesenian.

Pada era globalisasi, seseorang dapat dengan mudah mendapat berbagai informasi yang ada di dunia ini tak terkecuali dalam hal budaya. Sangat mudah untuk mengetahui hingga mempelajari budaya bangsa asing sehingga hal ini dapat mengikis kebudayaan asli Indonesia dan membahayakan bagi kebudayaan Indonesia jika tidak adanya penyaring yang dibuat pemerintah Indonesia. Karena kebudayaan Indonesia dapat menjadi potensi untuk Indonesia dalam beberapa hal. Salah satu contohnya dalam hal politik luar negeri Indonesia yang dapat menjadikan budaya sebagai upaya diplomasi dengan negara lain melalui *soft diplomacy*. Mengingat besarnya potensi yang dimiliki oleh Indonesia dalam hal budaya, maka perlu peran pemerintah untuk memberi regulasi terhadap budaya di

Indonesia tak terkecuali dalam hal bangunan yang memiliki nilai sejarah yang tinggi untuk dapat dimaksimalkan dalam berbagai hal.

Secara kasat mata, banyaknya bangunan bersejarah yang memiliki nilai sejarah tinggi yang sekarang sudah tidak terurus lagi bahkan berubah dalam segi bangunannya sudah menjadi tidak asli lagi. Hal ini jika dibiarkan terus menerus akan menjadi suatu masalah baru bagi Indonesia khususnya bagi Kota Bandung, karena dari bangunan-bangunan tersebut kita dapat mempelajari bagaimana pembangunan yang terjadi pada zaman kolonial yang dilakukan oleh Belanda terhadap Indonesia. Sehingga jika diambil positifnya, Indonesia dapat menerapkan atau melanjutkan pembangunan yang telah dilakukan oleh Belanda. Selain dari itu, dampak yang terjadi jika bangunan-bangunan bersejarah tersebut dibiarkan terbengkalai atau dialih fungsikan, hal tersebut akan menyebabkan hilangnya identitas Kota Bandung sendiri. Kota Bandung pada tahun 1980an sudah mendapat predikat kota dengan jumlah bangunan cagar budaya terbanyak ketiga sedunia dari United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Kita ketahui juga bahwa Kota Bandung pada masa kolonial Belanda akan dijadikan pusat pemerintahan Hindia-Belanda yang pembangunannya sudah melalui perhitungan yang sangat matang.

Kota Bandung dalam menjamin perlindungan terhadap bangunan yang memiliki nilai sejarah tinggi memiliki aturan yang berbentuk Peraturan Daerah Kota Bandung No. 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya. Dalam peraturan daerah ini, yang dimaksud kawasan dan bangunan cagar budaya adalah:

1. Kawasan cagar budaya adalah ruang kota di sekitar atau di sekeliling bangunan cagar budaya yang diperlukan untuk pelestarian kawasan tertentu dan/atau bangunan tertentu yang berumur sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, serta dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan (Pasal 1 ayat 9).
2. Bangunan buatan manusia, berupa kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagiannya atau sisa-sisanya, yang berumur sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, atau mewakili masa gaya yang khas dan mewakili masa gaya sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, serta dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan. (Pasal 1 ayat 10).
3. Pada Pasal 1 ayat 11 yaitu Pengelolaan Cagar Budaya adalah segenap proses perlindungan, pelestarian, pemeliharaan, dan pemanfaatan kawasan dan bangunan cagar budaya agar makna budaya yang dikandungnya terpelihara dengan baik.

Pemerintah Kota Bandung memberi perlakuan khusus bagi bangunan yang berumur paling kurang lima puluh tahun dan dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan serta perlindungan di kawasan sekitar bangunan cagar budaya. Pengelolaan tersebut dilakukan pemerintah Kota Bandung dengan upaya mencegah dan menanggulangi kerusakan yang disebabkan oleh manusia atau alam, melestarikan dan memperpanjang usia kawasan dan bangunan cagar budaya, serta memberdayakan kawasan dan bangunan cagar budaya sebagai aset budaya untuk berbagai kepentingan yang tidak bertentangan dengan pelestariannya. Bukan hanya menjadi tanggung jawab dari pemerintah, kawasan dan bangunan cagar budaya juga menjadi tanggung jawab dari pemilik dan pengelola bangunan cagar budaya. Dalam pasal 10 ayat 2 disebutkan bahwa, Setiap orang yang memiliki, menghuni dan/atau mengelola kawasan dan/atau bangunan cagar budaya wajib melindungi, memelihara dan melestarikan lingkungan dan bangunan cagar budaya.

Dalam Peraturan Daerah No 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya, ada 6 (enam) kawasan cagar budaya, pembagian kawasan tersebut mengikuti rencana pembangunan yang telah ditetapkan pada masa kolonial Belanda. Pembagian kawasan tersebut yaitu sebagai berikut:

1. Kawasan 1 (Kawasan Pusat Kota)
2. Kawasan 2 (Kawasan Pecinan/Perdagangan)
3. Kawasan 3 (Kawasan Pertahanan & Keamanan / Militer)
4. Kawasan 4 (Kawasan Etnik Sunda)
5. Kawasan 5 (Kawasan Perumahan Villa dan non-Villa)
6. Kawasan 6 (Kawasan Industri)

Pada pasal 11 ayat 1, dijelaskan bahwa, untuk peningkatan penyelenggaraan pengelolaan serta pemugaran dan pemulihan kawasan dan/atau bangunan cagar budaya, Walikota membentuk Tim. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung No 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya, tim memiliki tugas dan wewenang antara lain:

- a. Memberikan pertimbangan, saran dan usul kepada Walikota dalam penyelenggaraan pengelolaan serta pemugaran dan pemulihan kawasan dan/atau bangunan cagar budaya
- b. Melaksanakan penelitian, pengkajian, pemantauan, dan evaluasi program upaya peningkatan penyelenggaraan pelestarian, perlindungan, pemeliharaan, pemanfaatan, pemugaran dan pemulihan kawasan dan/atau bangunan cagar budaya
- c. Menyusun standar penilaian sebagai parameter pemberian klasifikasi/penggolongan pada Bangunan Cagar Budaya
- d. Melakukan inventarisasi bangunan yang diduga Bangunan Cagar Budaya

Ada beberapa kawasan dan bangunan cagar budaya di Kota Bandung. Namun sayangnya pada saat ini, banyak bangunan-bangunan yang mempunyai nilai sejarah tinggi sudah hilang nilainya disebabkan oleh perubahan fisik atau pun perubahan bentuk bangunan yang tidak sesuai dengan aslinya, bahkan ada

beberapa bangunan yang sengaja dirubah strukturnya untuk kepentingan perkantoran. Hal tersebut dibuktikan dengan hasil observasi awal peneliti, memperlihatkan bahwa pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya di Kota Bandung Pada Tahun 2018 belum optimal, Untuk lebih jelasnya peneliti ilustrasikan dalam tabel 1.1 sebagai berikut :

Tabel 1.1.
Rekapitulasi Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya
di Kota Bandung Pada Tahun 2018

Tahun	Kawasan Cagar Budaya	Bangunan Cagar Budaya	Fakta Lapangan
2018	Kawasan 1 (Kawasan Pusat Kota)	Bioskop Dian	Bangunan tidak terpakai dan terkesan kumuh
		Best Western Premier La Grande	Dibangunnya apartemen yang tidak sesuai dengan ketentuan
	KAWASAN 3 (Kawasan Pertahanan & Keamanan /Militer)	Gedung Rumentang Siang	Bangunan tidak terawat
	KAWASAN 4 (Kawasan Etnik Sunda)	Gabungan Koperasi RI	Bangunan berubah fungsi menjadi hotel
	KAWASAN 5 (Kawasan Perumahan Villa dan non-Villa)	The Maj Dago	Pembangunan hotel tidak sesuai dengan ketentuan
		Beverly Dago Apartemen	Pembangunan Apartemen tidak sesuai dengan ketentuan
		Dago Boutique Apartemen	Adanya pelanggaran Pembangunan apartemen tidak sesuai dengan ketentuan
		Ibox	Adanya perubahan struktur bangunan yang tidak sesuai aturan
		Bank Central Asia	Perubahan bentuk bangunan yang melanggar aturan
		Nike Factory Store	Perubaan struktur bangunan yang tidak sesuai aturan
	Moxy Hotel	Adanya pelanggaran pembangunan hotel yang tidak sesuai dengan ketentuan	

Sumber: Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung 2019

Berdasarkan tabel rekapitulasi tersebut di atas, menunjukkan bahwa Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya di Kota Bandung Pada Tahun 2018 dalam

pengelolaannya belum optimal. Dimana keberadaan Kawasan Cagar Budaya maupun Bangunan Cagar Budaya apabila melihat fakta dilapangan, kawasan cagar budaya maupun bangunan cagar budaya yang merupakan bangunan bersejarah yang memiliki nilai sejarah tinggi sekarang sudah tidak terurus lagi bahkan berubah dalam segi bangunannya sudah menjadi tidak asli lagi. Padahal dalam Peraturan Daerah Kota Bandung No. 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya, Pemerintah Kota Bandung menjamin perlindungan terhadap bangunan yang memiliki nilai sejarah juga memberi perlakuan khusus bagi bangunan yang berumur paling kurang lima puluh tahun dan dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan serta perlindungan di kawasan sekitar bangunan cagar budaya tersebut. Pemerintah Kota Bandung dalam hal ini wajib untuk melakukan pengelolaan sebagaimana dalam Peraturan Daerah ini disebutkan dalam pasal 1 ayat 11 yaitu Pengelolaan Cagar Budaya adalah segenap proses perlindungan, pelestarian, pemeliharaan, dan pemanfaatan kawasan dan bangunan cagar budaya agar makna budaya yang dikandungnya terpelihara dengan baik.

Permasalahan tersebut di atas, diperkuat dengan indikasi-indikasi lain diantaranya :

1. Adanya ketidak jelasan komunikasi aturan kebijakan disampaikan kepada aparat pelaksana dan kelompok sasaran.
2. Fasilitas pendukung pelaksana kebijakan belum sesuai dengan kebutuhan dilapangan
3. Tidak tersedianya Insentif bagi pelaksana kebijakan.

4. Komitmen aparat pelaksana untuk melaksanakan aturan kebijakan masih kurang.
5. Tidak adanya kejelasan pembagian tugas bagi aparat pelaksana.

Alasan peneliti menerapkan implementasi kebijakan hal tersebut sebagaimana kesesuaian dimensi-dimensi dan temuan-temuan saat di lapangan, contohnya adanya komunikasi aturan kebijakan yang disampaikan Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung secara jelas kepada petugas pelaksana tetapi belum dilakukan kepada masyarakat, sedangkan Sumberdaya belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan, pada aspek Sikap/Dukungan masih ditemui para petugas dilapangan belum optimal bekerja secara profesionalisme dan tidak mempunyai komitmen yang jelas, dan terakhir Struktur Birokrasi tidak adanya koordinasi bagi aparat pelaksana dilapangan. Sesuai dengan fakta lapangan yang ada, hal tersebut menyebabkan bangunan cagar budaya yang ada di Kota Bandung menjadi terbengkalai bahkan bangunan cagar budaya tersebut sudah berubah secara fungsinya. Pembangunan yang dilakukan di kawasan cagar budaya pun sudah tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku lagi dan dapat menyebabkan hilangnya identitas Kota Bandung. Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, kiranya cukup beralasan untuk mengkajinya dari aspek Implementasi Kebijakan. Karena implementasi kebijakan merupakan tindak lanjut setelah kebijakan ditetapkan. Tindak lanjut tersebut berupa penerapan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap kebijakan yang telah ditetapkan demi pelayanan publik yang optimal.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih mendalam dan menuangkan kedalam sebuah karya ilmiah berbentuk skripsi berjudul : **“Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya di Kota Bandung”**.

1.2. Fokus Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti akan memfokuskan penelitian pada Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya di Kota Bandung.

1.3. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, peneliti mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya Kota Bandung.
2. Faktor pendukung dan penghambat dalam Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya Kota Bandung.

1.4. Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengkaji dan mendeskripsikan Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya Kota Bandung. Sedangkan tujuan dari penelitian ini di adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis apa saja faktor pendukung dan penghambat dalam Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya Kota Bandung.

1.5. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis :

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran bagi ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu pemerintahan pada khususnya dalam kajian kebijakan publik. Juga diharapkan dapat menjadi salah satu referensi dan informasi tambahan untuk melakukan penelitian selanjutnya.

2. Kegunaan Praktis :

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan atau sebagai masukan bagi Pemerintah Daerah Kota Bandung terkait dengan Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya Kota Bandung. Bagi masyarakat hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai tambahan pengetahuan dan dapat dikaji lebih lanjut dan juga salah satu bentuk sosialisasi mengenai bangunan cagar budaya.