

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Permasalahan kebudayaan di Indonesia saat ini adalah kualitas pelestarian warisan budaya yang masih rendah, Budaya itu sendiri merupakan semua hasil karya, cipta dan rasa dalam masyarakat. Karya masyarakat akan menghasilkan teknologi dan kebudayaan kebendaan atau kebudayaan jasmaniah (yang disebut *material culture*) yang diperlukan oleh manusia untuk menguasai alam sekitarnya agar kekuatan serta hasilnya dapat diabadikan untuk keperluan masyarakat. Permasalahan yang lebih jelas mengenai pelestarian warisan budaya ditunjukkan dengan belum optimalnya pelestarian cagar budaya yang harus segera diselesaikan, namun ironisnya sampai saat ini permasalahan tersebut belum juga terselesaikan. Permasalahan kebudayaan yang terkait dengan belum optimalnya pelestarian cagar budaya menjadi salah satu prioritas yang harus dituntaskan segera.

Cagar budaya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kebudayaan bangsa Indonesia karena cagar budaya adalah bukti perjalanan panjang sejarah peradaban bangsa Indonesia. Pada masa lalu yang tersebar di seluruh wilayah nusantara mulai dari Sabang sampai dengan Merauke. Definisi dari cagar budaya diatur dalam bab 1 ketentuan umum pasal 1 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia nomor 11 tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, yaitu bahwa cagar budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya,

bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan. Benda alam dan/atau benda buatan manusia, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang merupakan berupa satu kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagiannya, atau sisanya yang memiliki hubungan erat dengan kebudayaan dan sejarah perkembangan manusia.

Setiap cagar budaya memiliki filosofi, bentuk, atau fungsi yang sangat bervariasi dalam setiap pembuatan atau penggunaannya sehingga dapat mencerminkan budaya masyarakat Indonesia pada masa lalu. Dalam konteks tersebut, bangsa Indonesia tentu akan memiliki peluang dan tantangan dalam melestarikan cagar budaya karena pelestarian cagar budaya tidak hanya sekedar melestarikan fisik bangunannya tetapi juga harus melestarikan nilai-nilai sosial-budaya yang dikandungnya termasuk lingkungan alam di sekitar cagar budaya tersebut .

Kota Bandung merupakan salah satu kota yang memiliki warisan budaya dan warisan alam yang cukup kaya. Data terakhir menurut Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung tercatat 1.759 bangunan Cagar Budaya dan 70 situs serta 26 struktur di 24 kawasan. Oleh karena itu kota Bandung dalam menjamin perlindungan terhadap Cagar Budaya yang memiliki nilai sejarah tinggi memiliki

aturan yang berbentuk Peraturan Daerah Kota Bandung No. 7 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Cagar Budaya.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan cagar Budaya sesuai ketentuan Pasal 95 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Tugas Dan wewenang Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

#### Pasal 2

- 1) Pemerintah Daerah Kota mempunyai tugas melakukan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan Cagar Budaya.
- 2) Pemerintah Daerah Kota mempunyai tugas:
  - a. Mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan, serta meningkatkan kesadaran dan tanggungjawab akan hak dan kewajiban masyarakat dalam pengelolaan Cagar Budaya;
  - b. Mengembangkan dan menerapkan kebijakan yang dapat menjamin terlindunginya dan termanfaatkannya Cagar Budaya
  - c. Menyelenggarakan penelitian dan mengembangkan Cagar Budaya;
  - d. Menyediakan informasi Cagar Budaya untuk masyarakat;
  - e. Menyelenggarakan promosi Cagar Budaya;
  - f. Memfasilitasi setiap orang dalam melaksanakan pemanfaatan dan promosi Cagar Budaya
  - g. Menyelenggarakan penanggulangan bencana dalam keadaan darurat untuk benda, bangunan, struktur, situs dan kawasan yang telah dinyatakan sebagai Cagar Budaya serta memberikan dukungan terhadap daerah yang mengalami bencana;
  - h. Melakukan pengawasan, pemantauan, dan evaluasi terhadap pelestarian warisan budaya; dan
  - i. Mengalokasikan dana bagi kepentingan pelestarian Cagar Budaya.

#### Pasal 3

Pemerintah Daerah Kota mempunyai wewenang:

- 1) Menetapkan etika pelestarian Cagar Budaya;
- 2) Mengkoordinasikan pelestarian Cagar Budaya;
- 3) Menghimpun data Cagar Budaya;
- 4) Menetapkan peringkat Cagar Budaya;
- 5) Mengusulkan tingkat Cagar Budaya tingkat Provinsi dan Nasional;
- 6) Menetapkan dan mencabut status Cagar Budaya;
- 7) Membuat peraturan pengelolaan Cagar Budaya;
- 8) Menyelenggarakan kerja sama pelestarian Cagar Budaya;
- 9) Melakukan penyidikan kasus pelanggaran hukum;
- 10) Mengelola kawasan Cagar Budaya;

- 11) Mendirikan dan membubarkan unit pelaksana teknis bidang pelestarian; penelitian, dan museum;
- 12) Mengembangkan kebijakan sumber daya manusia di bidang keperbukalaan;
- 13) Memberikan penghargaan kepada setiap orang yang telah melakukan pelestarian cagar Budaya;
- 14) Memindahkan dan/atau menyimpan Cagar Budaya untuk kepentingan pengamanan;
- 15) Melakukan pengelompokan cagar Budaya berdasarkan kepentingannya menjadi peringkat Daerah Kota;
- 16) Menetapkan batas situs dan kawasan;
- 17) Menghentikan proses pemanfaatan tata ruang; dan
- 18) Menerima pendaftaran Cagar Budaya.

Oleh karena itu Pelestarian pada Struktur Cagar Budaya harus menjadi Prioritas Pemerintah Daerah karena Pelestarian cagar budaya merupakan bagian penting dari pembangunan ketahanan budaya bangsa karena cagar budaya mengandung nilai-nilai sosial-budaya yang dapat mencerminkan jati diri bangsa seperti kekhasan lokal atau kearifan lokal yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Sebagai sesuatu yang khas, tidak terbaharui, dan kontekstual, cagar budaya merupakan akar budaya bangsa dan tentu menjadi sangat potensial bagi pembangunan bangsa kita ke depan sehingga dapat disebut sebagai warisan budaya bangsa yang tidak ternilai harganya dan memerlukan pelestarian yang baik.

Bagian dari Cagar Budaya yang memiliki sifat rapuh, unik, langka, terbatas, dan tidak terbaharui salah satunya adalah Struktur Cagar Budaya yang berdasarkan Peraturan daerah Kota Bandung No. 7 Tahun 2018 Pada BAB I pasal 1 poin ke 13 Struktur Cagar Budaya itu sendiri merupakan susunan binaan yang terbuat dari benda alam dan/atau benda buatan manusia untuk memenuhi kegiatan

yang menyatu dengan alam, sarana, dan prasarana untuk menampung kebutuhan manusia.

Keberadaan Struktur Cagar Budaya pada umumnya tidak diketahui dan disadari oleh masyarakat, karena berupa bangunan atau benda-benda wujudnya tidak sebesar bangunan cagar budaya dan tidak seperti benda cagar budaya pada umumnya. Struktur Cagar Budaya ini bisa berupa bangunan seperti (gerbang, menara, reservoir air, cerobong asap, pintu air, kolam air, gardu listrik, jembatan, dan tembok) serta berupa benda seperti (tiang listrik, tiang bendera, dan patung) yang tentunya terdengar asing jika ternyata termasuk pada Struktur Cagar Budaya yang harus dilestarikan, oleh karena itu langkah-langkah dalam Pelestarian Struktur Cagar Budaya ini harus benar-benar sangat diperhatikan. Awalnya pada masa lampau tujuan utama didirikannya sebuah Struktur Cagar Budaya adalah untuk memenuhi/penunjang kegiatan manusia dan sebagai tanda kehormatan untuk seseorang yang berjasa pada masanya, sehingga sampai saat ini dianggap memiliki nilai penting dengan sejarah yang melekat pada struktur cagar budaya tersebut. Pada kenyataannya struktur cagar budaya merupakan bukti kuat adanya sejarah perkembangan manusia.

Ada 26 struktur cagar budaya yang sampai saat ini masih bertahan di seluruh Kota Bandung. Namun, sebagian besar sudah hilang nilainya disebabkan kerusakan yang dibiarkan begitu saja dan terkesan tidak terawat lagi. Hal tersebut dibuktikan dengan hasil observasi awal peneliti, memperlihatkan bahwa pelestarian Struktur cagar Budaya di Kota Bandung Pada Tahun 2019 belum optimal. Untuk lebih jelasnya peneliti ilustrasikan dalam tabel 1.1 sebagai berikut:

Tabel 1.1  
Rekapitulasi Pelestarian Struktur Cagar Budaya di Kota Bandung Pada tahun 2020

Tahun	Nama Struktur Cagar Budaya	Fakta lapangan
2019	Menara Jaga Penjara Banceuy	Tidak terawat, terkesan kumuh dengan dinding yang rusak dan adanya coretan pada dinding menara
	Sel Soekarno Penjara Banceuy	Adanya kerusakan pada dinding dan atap sel
	Pintu Air Inhofftank	Tidak terawat, adanya kerusakan yang menyebabkan adanya lubang pada tembok penyangga pintu masuk air dan besi-besi yg berkarat
	Gardu Listrik Cikawao	Tidak terawat, dinding gardu yang rusak dan adanya lubang pada atap gardu
	Kolam inhofftank	Tidak terawat dan adanya kerusakan
	Menara air inhofftank	Tidak terawat dan adanya kerusakan
	Tiang Listrik Jl. Pasang	Tidak terawat dan berkarat
	Viaduct Bandung	Tidak terawat, adanya kerusakan, coretan pada tembok vaiduct dan adanya tanaman yang tumbuh pada tembok viaduct
	Jembatan Wastukencana	Tidak terawat, adanya kerusakan dan lampu jembatan rusak tidak berfungsi lagi
	Tembok Wastukencana	Tidak terawat. adanya coretan pada tembok
	Gardu Listrik Arjuna (GH Ardjuna)	Tidak terawat, adanya kerusakan pada dinding bangunan gardu dan tempat sekitar gardu kumuh karena banyak sampah
	Gerbang Masuk Jl Dr.Saleh	Tidak terawat, adanya kerusakan, coretan pada tembok gardu dan terkesan kumuh
	Reservoir PDAM Puter	Tidak terawat dan adaya kerusakan
	Reservoir Air Setiabudhi	Terbengkalai dan rusak
	Reservoir Air "Gunung Cai" Gang Kina	Terbengkalai dan rusak
	Reservoir Air Ledeng	Tidak terawat terkesan kumuh
	Reservoir Air Tongkeng Dalam	Tidak terawat dan beralih fungsi menjadi rumah tinggal warga
	Reservoir Air jalan Ciremay	Tidak terawat dan adanya kerusakan pada dinding reservoir
	Cerobong Pabrik Genteng Nilla (Heijne)	Tidak terawat dan banyaknya kerusakan
	Jembatan ABC	Tidak terawatt

Sumber: Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung 2020

Berdasarkan tabel rekapitulasi di atas, menunjukkan bahwa Struktur Cagar Budaya di Kota Bandung Pada Tahun 2020 dalam pelestariannya belum optimal. Dimana keberadaan Struktur Cagar Budaya apabila melihat fakta dilapangan, struktur cagar budaya yang merupakan struktur bersejarah yang memiliki nilai sejarah tinggi sekarang sudah tidak terawat lagi bahkan mengalami kerusakan yang cukup parah. Padahal sudah dijelaskan sebelumnya dalam Peraturan Daerah Kota Bandung No. 7 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Cagar Budaya, Pemerintah Kota Bandung menjamin perlindungan terhadap struktur cagar budaya yang memiliki nilai sejarah juga memberi perlakuan khusus bagi struktur yang berumur paling kurang lima puluh tahun dan dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan. Pemerintah Kota Bandung dalam hal ini wajib untuk melakukan Pelestarian sebagaimana dalam Peraturan Daerah ini disebutkan dalam pasal 1 ayat 20 yaitu Pelestarian Cagar Budaya adalah upaya dinamis untuk mempertahankan keberadaan Cagar Budaya dan nilainya dengan cara melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya.

Untuk mencapai itu, pelestarian cagar budaya harus bersifat dinamis dan memberi peluang pada perubahan secara terkendali. Pelestarian cagar budaya harus berwawasan pelestarian dan berbasis penelitian yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pelestarian cagar budaya ditujukan untuk melestarikan nilai-nilai budaya yang terkandung dengan budaya mempertahankan aspek bendawi dari cagar budaya.

Permasalahan tersebut diatas, diperkuat dengan indikasi-indikasi lain diantaranya :

1. Belum memadainya sarana prasarana pendukung pelestarian Struktur Cagar Budaya. Seperti belum memadainya penanda berupa plang/patok sebagai identitas bahwa itu adalah bagian dari struktur Cagar Budaya dengan keterangan lengkapnya, tidak adanya pembatas khusus untuk mencegah adanya pengrusakan, dan masih kurangnya tenaga ahli Cagar Budaya.
2. Terbatasnya anggaran untuk pelaksanaan kebijakan pelestarian Struktur Cagar Budaya. Dikarenakan tidak adanya anggaran *real* dari pemerintah, dimana anggaran tersedia apabila dinas mengajukan proposal terlebih dahulu.
3. Kurangnya sosialisasi kebijakan pelaksanaan pelestarian struktur cagar budaya.
4. Konsistensi aparat pelaksana di lapangan dalam melaksanakan kebijakan pelestarian Struktur Cagar Budaya masih kurang, karena jarang bahkan tidak pernah lagi melakukan pengecekan rutin dan melakukan sosialisasi lanjutan.
5. Kebijakan Pelestarian Struktur Cagar Budaya dalam pelaksanaannya belum mampu mencapai hasil yang diharapkan.

Berdasarkan beberapa permasalahan di atas, menurut asumsi peneliti disebabkan oleh beberapa faktor yang mempengaruhinya. Namun dalam penelitian ini peneliti mencoba melakukan pendekatan melalui variabel yang dapat mempengaruhinya yaitu implementasi kebijakan. Karena secara teoritis Implementasi Kebijakan sebagaimana dikemukakan Menurut Nugroho (2012:158-

160), Implementasi kebijakan pada prinsipnya,”adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain; Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dll”.

Beberapa referensi penelitian yang mendukung peneliti untuk melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut (1) Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 19 tahun 2009 tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan cagar Budaya; (2) Upaya Pelestarian Cagar Budaya Di Situs Gampong Pande Kota Banda Aceh; (3) Perlindungan Hukum Terhadap Benda Cagar Budaya (Arca) Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Di Kota Malang. Setelah membaca referensi tersebut peneliti memilih melakukan penelitian terhadap Cagar Budaya juga, tetapi bukan meneliti kriteria yang sama seperti referensi diatas. Peneliti memilih untuk meneliti kriteria Cagar Budaya yang lain yaitu Struktur Cagar Budaya agar menjadi pelengkap terhadap penelitian Cagar Budaya di Indonesia khususnya di Kota Bandung.

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut, peneliti tertarik untuk menganalisis lebih dalam dan menuangkannya dalam sebuah karya ilmiah

berbentuk skripsi dengan judul:”**Implementasi Kebijakan Pelestarian Struktur Cagar Budaya Di Kota Bandung**”

## **1.2 Fokus Penelitian**

Penelitian ini bertitik tolak dari uraian mengenai Pelestarian Cagar Budaya di Kota Bandung dan yang menjadi fokus penelitian ini adalah Implementasi Kebijakan Pelestarian Struktur Cagar Budaya di Kota Bandung.

## **1.3 Identifikasi Masalah**

Untuk memperjelas dan mempermudah arah penelitian, peneliti mengemukakan identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Pelestarian Struktur Cagar Budaya di Kota Bandung.
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dan pendukung Implementasi Kebijakan Pelestarian Struktur Cagar Budaya di Kota Bandung serta upaya apa saja yang dilakukan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung dalam mengoptimalkan Implementasi Kebijakan Pelestarian Struktur Cagar Budaya di Kota Bandung.

## **1.4 Maksud dan Tujuan Penelitian**

Maksud dilakukannya penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan Implementasi Kebijakan Pelestarian Struktur Cagar Budaya di Kota Bandung.

Sedangkan penelitian ini bertujuan menjawab permasalahan yang dijabarkan dalam rumusan masalah, yaitu:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis secara mendalam mengenai Implementasi Kebijakan Struktur Cagar Budaya di Kota Bandung.

2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis secara mendalam mengenai faktor-faktor yang menjadi penghambat dan pendukung dalam Implementasi Kebijakan Pelestarian Struktur Cagar Budaya di Kota Bandung serta mendeskripsi dan menganalisis secara mendalam mengenai upaya apa saja yang dilakukan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam mengoptimalkan Implementasi Pelestarian Struktur Cagar Budaya di Kota Bandung.

### **1.5 Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah:

#### **1. Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran berupa konsep yang menunjang bagi Ilmu Sosial khususnya untuk perkembangan Ilmu Pemerintahan dalam kajian kebijakan publik.

#### **2. Kegunaan praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan atau sebagai solusi alternatif dalam pelestarian Struktur Cagar Budaya bagi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata 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 struktur cagar budaya.