BAB I
PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Bangsa Indonesia merupakan bangsa yang memproklamasikan kemerdekaanya pada tanggal 17 agustus 1945. Bangsa Indonesia mempunyai latar belakang sejarah yang sangat panjang yang dimana pada saat itu Indonesia pernah dijajah oleh beberapa Negara di dunia. Negara yang pernah menjajah bangsa Indonesia antara lain yaitu Belanda, Inggris dan Jepang. Dengan demikian, dapat dibayangkan banyaknya keanekaragaman benda sejarah peninggalan zaman penjajahan yang menjadi warisan Negara Indonesia. Walaupun beberapa diantaranya masih banyak benda serta sisa-sisa bangunan bersejarah di wilayah Indonesia yang belum ditemukan.

Warisan peninggalan sejarah tersebut seperti bangunan-bangunan lama, antik, yang memiliki seni dan arsitektur *art deco,* namun seiring perkembangan zaman perlahan-lahan bangunan bersejarah ini mulai pudar. Salah satu peninggalan bersejarah yang perlu kita lindungi adalah beberapa bangunan-bangunan tua yang mempunyai nilai sejarah tinggi. Pada saat ini bangunan tersebut lebih kita kenal dengan sebutan bangunan cagar budaya atau dapat juga dikatakan sebagai bangunan pusaka atau bangunan *heritage*. Berdasarkan UU No. 11 tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, Benda Cagar Budaya adalah benda alam dan/atau benda buatan manusia, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang merupakan berupa satu kesatuan atau

kelompok, atau bagian-bagiannya, atau sisa-sisanya yang memiliki hubungan erat dengan kebudayaan dan sejarah perkembangan manusia.

Pelestarian benda cagar budaya merupakan hal yang penting berdasarkan sifat-sifat yang dimiliki oleh benda cagar budaya karena mempunyai peranan bagi pengembangan sejarah, kebudayaan dan ilmu pengetahuan. Dalam pelestarian bangunan cagar budaya hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang RI nomor 11 tahun 2010 Tentang Cagar Budaya Cagar Budaya Yang Menjamin Pelestarian, Kelangsungan dan Keselamatan Bangunan-Bangunan Bersejarah. Sehingga perlu kita lindungi dan lestarikan agar keutuhan bangunan cagar budaya ini tetap terjaga.

Pemerintah pusat mempunyai kewajiban dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan salah satunya pelestarian bangunan cagar budaya namun berdasarkan undang-undang No. 32 tahun 2004 pemerintah Pusat tidak dapat menangani secara langsung urusan-urusan yang ada di daerah. Namun bukan berarti pemerintah pusat melepaskan tanggung-jawabnya. Maka dalam pelestarian bangunan cagar budaya ini jika berdasarkan asas kedaerahan yaitu asas Desentralisasi menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah didalam Pasal 1 ayat 7 adalah penyerahan wewenang pemerintahan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Republik Indonesia. Pemerintah Daerah Kota Bandung merupakan salah satu pemerintah daerah yang mendapatkan amanat dari penyerahan wewenang untuk melaksanakan sebagian dari tugas pemerintah dalam hal pengelolaaan maupun pelestarian bangunan cagar budaya.

Kota Bandung merupakan salah satu Kota di Indonesia yang memiliki banyak peninggalan sejarah terutama bangunan kuno atau bangunan cagar budaya. perkembangan zaman yang semakin pesat sangat berpengaruh pada perkembangan disegala bidang mulai dari ekonomi, sosial budaya dan pembangunan infrastruktur. Terbukti banyaknya bangunan-bangunan modern dan gedung-gedung bertingkat tinggi. Hal ini memiliki sisi negative, misalnya menyebabkan bangunan cagar budaya ini beralih fungsi banyak yang dijadikan untuk perkantoran maupun pusat perbelanjaan yang seharusnya dilindungi dan dilestarikan namun pada akhirnya luput dari pengawasan pemerintah.

Pemerintah Kota Bandung guna melestarikan bangunan cagar budaya membuat suatu kebijakan yaitu Peraturan Daerah No. 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya yang dimana penjabaran mengenai tata cara pelaksanaannya diatur didalam Peraturan Walikota (perwal) Nomor 921 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Kawasan Dan Bangunan Cagar Budaya. Melalui kewenangan Walikota Bandung bahwa urusan yang mengenai cagar budaya, Walikota dapat menunjuk pejabat atau Dinas terkait. Dalam hal pelestarian cagar budaya, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Disbudpar) Kota Bandung yang mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam bidang penyelengaraan urusan kebudayaan dan pariwisata, yang dimana sudah diatur didalam Perwal No. 921 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya .

Guna melestarikan keberadaan bangunan bersejarah tersebut, pemerintah Kota Bandung Dalam upaya optimalisasi pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota terkait dengan Cagar Budaya, Walikota Bandung telah mengeluarkan SK No 430/Kep 356-Disbudpar/2012 tentang Tim Cagar Budaya Kota Bandung. Tim ini bertugas membantu Disbudpar Kota Bandung dalam menginventarisasi bangunan yang masuk kategori cagar budaya, dan selanjutnya melakukan upaya pelestarian. Dengan memberikan pertimbangan, saran dan usul kepada Walikota dalam peningkatan penyelengaraan pengelolaan serta pemugaran dan pemulihan kawasan dan bangunan cagar budaya.

Upaya pelestarian bangunan bersejarah ini masih menemui kendala dalam pelaksanaanya. Masih banyak masyarakat, khususnya pengusaha yang tidak paham atau tidak mau paham dengan keberadaan bangunan cagar budaya ini. Demi kepentingan bisnis, mereka mengubah bahkan memusnahkan bangunan saksi sejarah tersebut. Adapun permasalahan lainya yaitu Mahalnya pajak yang diberikan oleh Pemerintah Kota Bandung kepada pemilik bangunan cagar budaya. hal ini merupakan salah satu faktor dalam pengrusakan bangunan yang dilakukan oleh sebagian pemilik bangunan. Sebagian dari pemilik bangunan memilih mengkosongkan bangunan tersebut hingga dibiarkan rusak begitu saja. Contoh kasus terjadi pada Smak dago yang sampai saat ini dibiarkan begitu saja, keadanyaa sampai saat ini hanya ditutupi oleh seng-seng bekas dibagian pagarnya dan perlahan bangunan tersebut akan rusak bahkan roboh. Hal ini di indikasikan mempunyai tujuan tertentu. Dengan begitu bangunan yang rusak dapat dibangun kembali dengan

menghilangkan wajah dari aslinya untuk menghindari pajak yang begitu mahal terhadap bangunan cagar budaya.

Kurangnya informasi yang didapat oleh masyarakat mengenai ketentuan-ketentuan dalam Perda pengelolaan kawasan dan bangunan cagar budaya adalah salah satu indikasi terhadap kurangnya kepedulian masyarakat dalam memelihari bangunan cagar budaya. Minimnya informasi mengenai kebijakan Perda tentang bangunan cagar budaya hal ini membuat masyarakat tidak tahu mengenai status bangunan mereka sendiri. Dalam permasalahan seperti ini Pemerintah Kota Bandung dituntut untuk sering melakukan sosialisasi mengenai Perda No 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan Dan Bangunan Cagar Budaya kepada masyarakat.

Pemerintah Kota Bandung melalui Disbudpar didalam implementasi kebijakan Perda No. 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya dituntut untuk lebih fokus terhadap bangunan cagar budaya terutama dalam pengawasan. Karena bangunan cagar budaya adalah mencirikan identitas sebuah Kota lewat sejarahnya. Mengingat banyaknya bangunan cagar budaya yang rusak baik diakibatkan oleh faktor manusia maupun kerusakan oleh faktor alam. Pemerintah Kota Bandung dalam Hal ini tidak bisa membiarkan begitu saja, jika dibiarkan bangunan cagar budaya ini perlahan akan hilang seiring pesatnya perkembangan zaman yang semakin modern.

Permasalahan yang berkaitan dengan pengelolaan bangunan cagar budaya bukan hanya dari pelaksana kebijakan saja yang mempunyai tugas dalam

melestarikan bangunan cagar budaya namun penerima kebijakan yaitu masyarakat pun ikut andil dalam menjaga bangunan cagar budaya.

Peneliti melihat permasalahan yang terjadi di Kota Bandung mengenai pengelolaan bangunan dan kawasan cagar budaya mengacu kepada teori implementasi kebijakan dari Edward III bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan meliputi *communication* (komunikasi), *resources* (sumber daya), *dispositions* (disposisi), dan *bureaucratic structure* (struktur birokrasi), dimana masing-masing aspek tersebut saling mempengaruhi satu sama lain yaitu seperti komunikasi mempengaruhi sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi dan seterusnya. Peneliti memilih teori implementasi kebijakan dari George Edward III karena teori ini tepat dan sesuai dengan permasalahan yang terjadi di lapangan mengenai pengelolaan bangunan cagar budaya.

Permasalahan pertama, berkaitan dengan komunikasi bahwa komunikasi yang disampaikan oleh aparatur kepada masyarakat pada dasarnya masih kurang, terbukti dengan kurangnya sosialisasi yang didapat oleh masyarakat, baik sosialisasi yang berasal dari aparatur Disbudpar Kota Bandung, aparatur Kecamatan maupun dari pemangku kepentingan dalam urusan pengelolaan bangunan cagar budaya. Kedua, berkaitan dengan sumber daya yang meliputi kemampuan aparatur dalam menghadapi permasalahan-permasalahan yang menimpa serta kelengkapan sarana dan prasarana. Maka dari itu dibutuhkan aparatur-aparatur yang ahli didalam urusan pengelolaan bangunan cagar budaya.

Ketiga, berkaitan dengan disposisi yaitu sikap dari para pelaksana kebijakan berkaitan dengan bagaimana pelaksana kebijakan dalam menjalankan Perda No.19 Tahun 2009 Tentang pengelolaan kawasan dan bangunan cagar budaya dan bagaimana insentif yang diberikan. Bahwa berdasarkan penelitian dan observasi awal bahwa para pelaksana kebijakan tidak mendapat insentif dan penerima kebijakan yaitu para pemilik bangunan juga tidak mendapat insentif baik berupa reward maupun berupa kompensasi seperti yang tercantum dalam peraturan, Keempat, kebijakan mengenai Perda pengelolaan kawasan dan bangunan cagar budaya ini bagi sebagian aparatur dinilai kurang tepat, dikarenakan tidak sesuai dengan keadaan atau kondisi . permasalahan yang terakhir adalah mengenai struktur birokrasi yaitu berkaitan dengan kewenangan masing-masing aparatur.

Berdasarkan beberapa permasalahan yang terjadi di Kota Bandung dalam pengelolaan bangunan cagar budaya, Pemerintah Kota Bandung dituntut untuk lebih fokus lagi dalam melaksanakan Perda No.19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya mengingat banyaknya bangunan cagar budaya yang belum ditetapkan didalam lampiran Perda tersebut membuat sebagian dari masyarakat melakukan pelanggaran dengan melakukan perubahan bentuk pada bangunan maupun pengalih fungsian. Disamping tugas Pemerintah Kota Bandung dalam mengelola bangunan cagar budaya masyarakat pun dituntut untuk ikut menjaga maupun melestarikan bangunan cagar budaya. karena sebuah kebijakan tidak akan berhasil jika tidak ada kerjasama dari masyarakat.

Dengan latar belakang seperti yang telah dijelaskan diatas dalam penyusunan skripsi ini peneliti mengambil judul **"IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH (PERDA) KOTA BANDUNG NOMOR 19 TAHUN 2009 TENTANG PENGELOLAAN KAWASAN DAN BANGUNAN CAGAR BUDAYA.**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang diatas, maka dapat ditarik suatu rumusan masalah yaitu " Bagaimana implementasi kebijakan Perda Kota Bandung No 19 tahun 2009 dalam melestarikan kawasan dan bangunan cagar budaya ?

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis Implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Bandung No. 19 tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan Dan Bangunan Cagar Budaya.

1. Untuk mengetahui komunikasi dalam implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Bandung No. 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya.
2. Untuk mengetahui sumber daya dalam implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Bandung No. 19 tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya.

3. Untuk mengetahui disposisi dalam implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Bandung No. 19 tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya.
4. Untuk mengetahui struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Bandung No. 19 tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya.

1.4. Kegunaan Penelitian

1. Bagi peneliti sebagai wawasan dan pengalaman serta menambah pengetahuan mengenai implementasi kebijakan Perda No 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan Dan Bangunan Cagar Budaya di Kota Bandung.
2. Bagi Instansi sebagai bahan masukan dan informasi yang berarti bagi instansi yang berkaitan mengenai bangunan cagar budaya, khususnya bagi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung.
3. Bagi Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik UNIKOM, sebagai referensi yang dapat dimanfaatkan oleh peneliti lainnya yang ingin mengembangkan pokok kajian serupa dimasa mendatang, serta untuk memberikan tambahan literatur bagi perpustakaan mengenai implementasi kebijakan Perda No. 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan Dan Bangunan Cagar Budaya.