

# STUDI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA SEMARANG DALAM UPAYA MELESTARIKAN BANGUNAN CAGAR BUDAYA DI KOTA SEMARANG

Oleh : Hosiana L Tobing, Y. Warella, Dyah Hariani

## ABSTRACT

*There are so many historical buildings regarded as the cultural preserve that must be kept in Semarang. The government policy in the Mayor's Decision Letter No. 646/50/1992 that's about the conservation of the old historical buildings in Semarang and it has not run well because of the infraction of the regulations. The infraction of the implementation policy can handled if there is a good communications between the government of Semarang City and the owners of the buildings. The Major, as the decision marker has to hear to the public aspiration. To make commitment and to synchronize the importance of economical sector and the effort to keep the buildings as the cultural preserve, is needed as well. Besides that the regulations must be revised and then the government issues a new Regulation District that is better and make a **realist** all the buildings which must be kept. ....?*

**Keywords:** *implementation, policy, conservation, cultural preserve.*

## A. PENDAHULUAN

Kota Semarang sejak awal berdirinya sudah dikenal sebagai kota pantai yang memiliki banyak kekhasan, khususnya dalam seni bangunan dan arsitektur. Sebagian besar merupakan bangunan dan arsitektur peninggalan bangsa-bangsa asing seperti Tionghoa, Arab atau Persia, India dan Belanda.

Dengan berkembangnya kota, satu demi satu bangunan tersebut mulai hilang akibat dirobohkan dan dibongkar serta diganti dengan bangunan baru yang lebih modern. Tercatat selama kurun waktu sepuluh tahun belakangan ini sudah 18 bangunan cagar budaya yang hilang (Bappeda, 2002). Hal ini sangat mengkhawatirkan banyak pihak, padahal Pemerintah Kota Semarang sudah memiliki kebijakan untuk melindungi

bangunan-bangunan tersebut. Kebijakan mengenai perlindungan bangunan sudah dituangkan dalam SK Walikota Semarang Nomor 646/50/1992 tentang Konservasi Bangunan-bangunan Kuno/Bersejarah di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang yang melindungi 101 bangunan dan Undang-Undang No. 5/1992 tentang Benda Cagar Budaya.

Bangunan cagar budaya yang dilindungi memiliki kriteria antara lain dari segi estetika, spesifik, kelangkaan, peranan sejarah, pengaruh terhadap lingkungan dan keistimewaan. Pemerintah Kota Semarang dalam mengimplementasikan kebijakan untuk melestarikan bangunan cagar budaya mengalami banyak permasalahan, sehingga terjadi berbagai pelanggaran. Masalah-masalah yang diprediksi menjadi penyebabnya, difokuskan pada (1) Bagaimana pelaksanaan komunikasi yang dilakukan Pemerintah Kota Semarang dalam menyampaikan informasi tentang pentingnya melestarikan bangunan cagar budaya. (2) Bagaimana pengaruh lingkungan implementasi terutama aktor yang terlibat karena kekuasaan dan pengaruh kepentingan. (3) Bagaimana komitmen Pemerintah Kota Semarang dalam mengimplementasikan kebijakannya. (4) Bagaimana pengaruh sosial, ekonomi dan politik dalam upaya melestarikan bangunan cagar budaya di Kota Semarang.

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui apakah implementasi kebijakan Pemerintah Kota Semarang berjalan dengan baik atau tidak. Suatu kebijakan bila diimplementasikan dapat dilihat dari dua perspektif, yaitu dari prosesnya dimana lebih ditekankan pada adanya konsistensi antara pelaksanaan kebijakan dengan *policy guidelines* dan kebijakan tersebut menghasilkan dampak seperti yang diharapkan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dikemukakan oleh George C. Edwards III, Merilee S. Grindle, Mazmanian Sabatier serta Van Meter dan Van Horn (Subarsono, 2005). Komunikasi menurut Edwards III (1980 : 25) merupakan syarat utama bagi para pelaksana kebijakan, dimana para pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan keputusan kebijakan harus disalurkan kepada orang-orang yang tepat, komunikasi harus akurat, sehingga jika kebijakan akan diterapkan dapat menjadi jelas (*clarity*) dan konsisten (*consistency*).

Pemerintah Kota Semarang sebagai pelaksana kebijakan menginformasikan kepada pemilik bangunan dan pengguna bangunan cagar budaya, sebagai faktor yang menentukan efektivitas implementasi kebijakan serta merupakan sarana untuk menyebarluaskan informasi. Penyebaran informasi tergantung pada kecepatan, ketepatan dan kepuasan dalam berkomunikasi. Sumberdaya manusia merupakan salah satu sumberdaya yang terdapat dalam organisasi yang meliputi semua orang yang melakukan aktivitas untuk melaksanakan kebijakan.

Sumberdaya menurut Edwards III (1980:30) adalah staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan ketrampilan untuk melaksanakan kebijakan. Disposisi sebagai wujud karakter para implementor untuk melakukan suatu kebijakan, dimana akan muncul beberapa bentuk tingkah laku, gejala dan beberapa ciri individual tertentu. Secara umum dapat dikatakan bahwa disposisi merupakan sikap dari implementor yang menjadi watak dan karakteristik yang dimiliki seperti komitmen, kejujuran dan sikap demokratis. Struktur birokrasi dalam organisasi secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, mempunyai kegiatan untuk mencapai tujuan melalui pembagian pekerjaan dan fungsi.

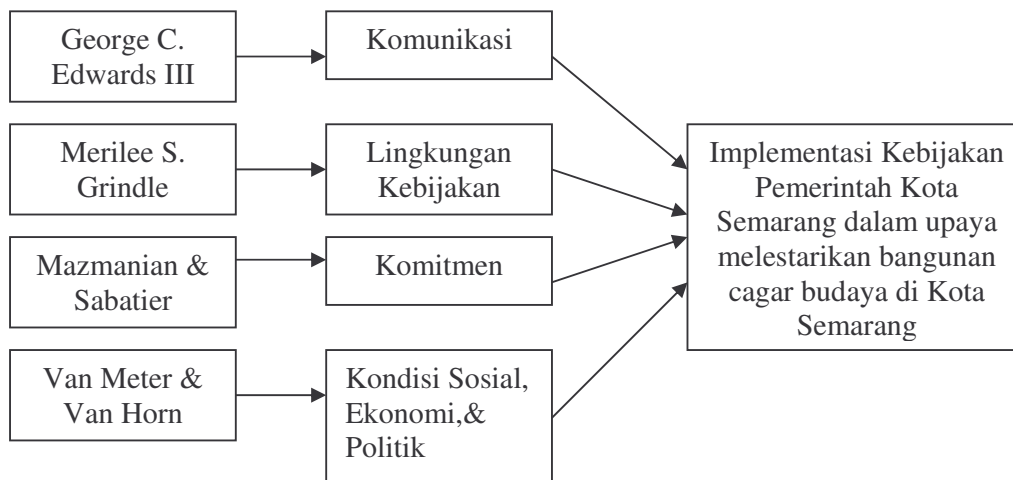
Merilee S Grindle dalam Samodra (1994 : 22-24) dan Subarsono (2005 : 93) mengemukakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan pada dasarnya dipengaruhi oleh dua variabel besar yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*context of policy*). Isi kebijakan mencakup kepentingan kelompok sasaran, jenis manfaat yang diterima, perubahan yang diinginkan, ketepatan program, implementor dan didukung oleh sumberdaya yang memadai. Sedangkan lingkungan kebijakan mencakup besarnya kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, karakteristik institusi dan tingkat kepatuhan kelompok sasaran. Dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan yang menunjukkan posisi kedudukan pembuat kebijakan, konteks kebijakan akan mempengaruhi proses implementasi kebijakan, karena menyangkut kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor-aktor yang terlibat.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier di dalam implementasi kebijakan berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku. Ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yaitu karakteristik masalah untuk melihat ada tidaknya kesulitan teknis dan tingkat kemajemukan yang ada pada kelompok sasaran; karakteristik kebijakan untuk melihat kejelasan terhadap isi kebijakan; dan lingkungan kebijakan seperti kondisi sosial ekonomi, dukungan publik terhadap kebijakan, sikap kelompok dalam masyarakat serta tingkat komitmen dan ketrampilan dari implementor.

Mencermati beberapa pendapat mengenai implementasi kebijakan publik, maka dapat dikatakan bahwa faktor utama dalam mengimplementasikan kebijakan Pemerintah Kota Semarang dalam upaya melestarikan bangunan cagar budaya di Kota Semarang terdiri dari 4 faktor yakni faktor komunikasi, faktor lingkungan implementasi, faktor komitmen dan faktor sosial, budaya, politik. Ketiga faktor tersebut di atas dapat digambarkan dalam suatu bagan teori sebagai berikut, lihat gambar 1 :

**Gambar 1**

**Bagan Teori Implementasi Kebijakan Publik**



Metode penelitian dengan metode kualitatif yang bersifat holistik untuk memahami (*verstehen*) suatu fenomena sosial dengan berusaha

mengungkap alasan-alasan (*reason*) yang tersembunyi di balik tindakan para pelakunya. Fokus penelitian berdasarkan domain-domain tertentu dengan melakukan kajian terhadap implementasi kebijakan Pemerintah Kota Semarang.

Sehubungan dengan fokus penelitian, maka lokasi penelitian berada di Kota Semarang dengan alasan bahwa Kota Semarang merupakan ibukota Provinsi Jawa Tengah, kota yang sangat bersejarah tempat bertemunya berbagai bangsa, sehingga menyimpan kenangan berupa bangunan-bangunan cagar budaya yang sampai saat ini masih ada peninggalannya.

## **B. PEMBAHASAN**

Bangunan cagar budaya sesungguhnya bukan saja harus dilindungi, tetapi juga harus dijamin kelestariannya. Tidak sedikit bangunan yang ditelantarkan dan bahkan ironisnya satu persatu mulai hilang, diganti dengan bangunan baru yang modern dan megah. Memang tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan bangunan cagar budaya sangat rawan berubah, bahkan rawan tergusur. Kawasan-kawasan yang awalnya dipertahankan sebagai kawasan budaya tak steril lagi dari pengaruh kekuatan komersial.

### **1. Upaya Pelestarian Bangunan**

Menurut catatan Bappeda Kota Semarang ada 101 bangunan yang masuk dalam kategori bangunan bersejarah yang dilindungi dengan SK Walikota Semarang Nomor 646/50/1992 tentang Konservasi Bangunan-bangunan kuno/bersejarah di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang. Pemerintah Kota Semarang sudah melakukan berbagai upaya untuk melindungi bangunan cagar budaya yang ada di Kota Semarang, seperti melakukan konservasi terhadap kawasan bersejarah (*conservation areas*), melakukan pengelompokan berdasarkan bangunan cagar budaya dalam klasifikasi A, B, C, dan D (tahun 1992), kemudian tahun 2005 diupayakan melakukan pengelompokan bangunan berdasarkan fungsinya (bangunan keagamaan, hunian, sosial dan budaya, usaha, vernakuler serta khusus).

Konsep konservasi bangunan bersejarah telah dirumuskan dalam Piagam Burra tahun 1981 (*The Burra Charter for the Conservation of Place of Cultural Significance*) yang menjadi kesepakatan internasional untuk kegiatan pelestarian. Tujuan utama dari konservasi menurut piagam Burra ini adalah untuk mempertahankan atau menangkap kembali makna kultural dari suatu tempat dengan melihat nilai estetis, historis, ilmiah dan nilai sosial suatu bangunan.

Pemerintah Kota Semarang telah mengupayakan untuk melestarikan bangunan cagar budaya yang ada dengan cara merevitalisasi Kota Lama dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL) Kawasan Kota Lama. Kota Lama Semarang sebagai kota benteng pada jaman penjajahan Belanda merupakan salah satu embrio pertumbuhan kota Semarang.

Upaya Pemerintah Kota Semarang untuk menghidupkan Kota Lama tidak bisa langsung dinikmati hasilnya, walaupun beberapa kegiatan sudah dilakukan yakni dengan melakukan pavingisasi jalan-jalan di kawasan Kota Lama, pemasangan lampu-lampu jalan bernuansa kuno, memanfaatkan Polder Tawang sebagai tempat rekreasi.

Kawasan Kota Lama menurut sebagian informan dapat dijadikan sebagai identitas atau *landmark* Kota Semarang, mengingat pada masa lalu Kota Lama merupakan pusat pemerintahan dan pusat perdagangan. Seperti dikatakan informan dari Bappeda Kota Semarang :

“Bisa Kota lama dijadikan identitas, karena bangunannya masih berkumpul di satu tempat, termasuk adanya bangunan kebanggaan Kota Semarang seperti Gereja Blenduk yang menjadi motor atau generatornya Kota Lama”

Selain Kota Lama, upaya pelestarian juga dilakukan di kawasan Pecinan, melalui Komunitas Pecinan Indonesia (Kopi) Semawis. Kawasan Pecinan Semarangpun direvitalisasi dengan memanfaatkan sisi khas etnis Cina. Memang kawasan ini belum seperti “Kya-ky

Kembang Jepun” Surabaya yang ditata sebagai pusat wisata makanan. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa di tengah kepadatan rumah dan bangunan tuanya, kawasan Pecinan menyimpan sejuta kisah kejayaan dan potensi wisata yang menjanjikan. Rumah peribadatan berupa kelenteng masih dapat dinikmati keasliannya dengan bentuk bangunan dan atap dengan bentuk naga dan tulisan Cina. Ada sembilan kelenteng yang sudah berusia ratusan tahun, salah satu kelenteng yang cukup terkenal adalah Kelenteng Tay Kak Sie yang berlokasi di Gang Lombok. Kelenteng ini merupakan kelenteng induk Pecinan dan termasuk bangunan cagar budaya yang dilindungi oleh SK Walikota Semarang.

Di era otonomi, upaya perlindungan dan pelestarian bangunan cagar budaya dalam banyak hal sudah diserahkan kepada masing-masing daerah. Mau tidak mau Kota Semarang harus segera mengambil inisiatif untuk merumuskan langkah-langkah dan payung hukum bagi upaya perlindungan dan pelestarian bangunan cagar budaya yang dimiliki dalam bentuk peraturan daerah.

## **2. Kendala Implementasi Kebijakan**

Kebijakan Pemerintah Kota Semarang berupa aturan sudah diformulasikan dalam bentuk SK Walikota Semarang Nomor 646/50/1992 dan sudah diimplementasikan. Namun dalam pelaksanaannya terdapat berbagai kendala antara lain karena faktor komunikasi, lingkungan kebijakan, komitmen dan kondisi sosial, ekonomi, politik.

Komunikasi pada dasarnya mempunyai fungsi yang cukup signifikan sebagai sarana untuk menyebarkan berbagai program pembangunan. Di sisi lain komunikasi juga dapat dijadikan alat kontrol yang cukup efektif. Komunikasi yang berjalan dengan baik diharapkan akan menimbulkan persamaan persepsi, pengetahuan, pengertian serta partisipasi masyarakat. Selama ini jajaran di Pemerintah Kota Semarang masih kurang melakukan komunikasi dengan para pemilik bangunan dan pengguna bangunan cagar budaya di Kota Semarang. Minimnya informasi dan arahan menimbulkan kebingungan tentang bagaimana memperlakukan bangunan cagar budaya, seperti untuk

merawat, memelihara dan merenovasi, seperti dikemukakan oleh salah seorang pengguna bangunan :

“Saya tidak tahu harus melapor kemana kalau ingin merenovasi bangunan. Selama ini juga tidak ada arahan sampai mana renovasi itu boleh dilakukan”.

Bangunan yang akan direnovasi termasuk dalam SK Walikota Semarang yang melindungi 101 bangunan. Namun ada juga bangunan yang mengalami kendala ketika akan direnovasi, padahal bangunan tersebut tidak termasuk dalam 101 bangunan yang dilindungi, yaitu Gedung Eks Sasana Suka yang terletak di perempatan jalan Gajahmada dan jalan Pemuda. Pembongkaran ternyata dianggap melanggar peraturan.

Sehubungan dengan adanya pelarangan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang terhadap pembongkaran Gedung Eks Sasana Suka, anggota DPRD Kota Semarang mengatakan dalam Suara Merdeka, 21 Maret 2006, bahwa :

“Mestinya pemerintah juga tidak hanya melakukan pelarangan atau pengatur gedung atau bangunan kuno, tanpa diikuti dengan solusi, sebab perawatan sebuah bangunan kuno memerlukan biaya yang cukup besar. Kalau hanya diatur atau dilarang, siapa nanti yang mau merawat bangunan kuno?”

Pernyataan yang sama juga dikemukakan oleh informan pemilik bangunan, bahwa Pemerintah Kota Semarang perlu membuat aturan yang tegas kemudian disosialisasikan, agar diketahui oleh masyarakat. Pemerintah tidak hanya melarang atau mengatur, tapi juga dapat memberi jalan keluar yang terbaik.

Peran sarana komunikasi sangat penting. Pemerintah Kota Semarang dapat memanfaatkannya melalui pertemuan tatap muka (diskusi, urun rembung, dll) atau media (surat kabar, TV, dll).

Lingkungan kebijakan juga berpengaruh dalam implementasi, terutama aktor yang terlibat karena kekuasaan dan adanya kepentingan. Kepala Daerah dan seluruh jajarannya sebagai pihak yang sangat menentukan keberhasilan suatu implementasi. Seringkali antara kebijakan dengan pelaksanaannya tidak sejalan.

Akibatnya timbul berbagai kendala seperti terjadi pelanggaran dari ketentuan. Sebagai contoh kasus Pasar Johar yang sampai saat ini masih dipermasalahkan, antara pelestarian dan kepentingan komersial. Pro dan kontra pun tidak dapat dielakkan akibat pernyataan Walikota yang banyak menuai kecaman.

Di samping itu kendala yang tidak kalah pentingnya adalah selama ini belum ada komitmen yang jelas, dimana arah kebijakan dinilai terlalu berpijak pada *market driven* atau memenuhi tuntutan pasar. Akibat tidak adanya komitmen, maka terjadi ke tidak konsistenan. Seperti diutarakan oleh informan dari LSM :

“Belum konsisten, terbukti banyak bangunan yang sudah hilang. Kebijakannya hanya berupa wacana. Secara operasional kebijakannya lemah, prosedur teknis belum ada, SDM masih minim dan anggarannya terbatas. Memang untuk melaksanakan aturan dan kebijakan Pemerintah Kota Semarang harus memiliki apa yang disebut sebagai 3 K yaitu Kejujuran, Komitmen, dan Konsistensi. Ketiganya ini harus ditegakkan”.

Setiap pelanggaran tentu ada perlakuan yang diperoleh sebagai akibatnya, berupa sanksi. Namun saat ini belum pernah ada sanksi yang tegas. Di dalam SK Walikota secara implisit tidak tertera, sehingga pelanggaran yang terjadi dikenakan sanksi yang ada pada UU Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, di sana jelas aturannya, misalnya pada bab VIII ada ketentuan pidana (pasal 26-29). Sanksi yang diberikan berupa pidana antara 1 sampai 10 tahun dan denda antara 10-100 juta.

Nyatalah bahwa selama ini tidak ada kejelasan sanksi terhadap pelanggaran yang menyangkut bangunan cagar budaya, walaupun ada kebijakan namun belum ada aturan yang menjurus pada penegakan hukum (*law enforcement*).

Kendala yang terakhir menyangkut adanya pengaruh sosial ekonomi dan politik dalam upaya untuk melestarikan bangunan cagar budaya di Kota Semarang. Pengaruh yang paling kuat berhubungan dengan ekonomi. Keinginan untuk membongkar berbagai bangunan cagar budaya kerap terjadi, khususnya dari para pebisnis dan pengembang (*investor*). Mereka umumnya ingin membangun mall,

supermall atau pusat-pusat perbelanjaan modern yang mempunyai nilai ekonomi yang tinggi.

Akibatnya sering terjadi suatu dilema antara kepentingan ekonomi dengan pelestarian bangunan cagar budaya. Peran Pemerintah Kota Semarang harus kuat. Kebijakan yang ada harus jelas dioperasionalkan. Kenapa harus membongkar bangunan cagar budaya yang ada, sementara kalau ingin membangun pusat perbelanjaan modern dapat memanfaatkan lahan yang masih cukup luas di Kota Semarang.

Desakan faktor ekonomi masih bisa disiasati dengan berbagai cara, sehingga kepentingan ekonomi dan kepentingan pelestarian bangunan cagar budaya dapat dilakukan secara terpadu. Bangunan cagar budaya yang ada tetap dipertahankan bentuk aslinya, tanpa melakukan perubahan fisik yang berarti dan bangunan tersebut dapat dimanfaatkan untuk kegiatan ekonomi.

Model kombinasi tersebut di atas telah dipraktekkan diberbagai tempat. Di luar negeri seperti Singapura, memiliki bangunan bangunan cagar budaya yang dimanfaatkan secara ekonomi. Hotel Raffles merupakan bangunan bersejarah yang tetap dipelihara kelestariannya dan daya tarik yang dimilikinya menyebabkan banyak wisatawan yang berkunjung ke Kota Singa itu dan memilih Hotel Raffles sebagai tempat menginap. Para wisatawan ingin mencari, merasakan dan menikmati suasana khas yang tidak bisa dinikmati bila mereka menginap di hotel dengan bangunan baru yang serba modern.

Kota Bandung juga merupakan kota yang sangat kaya akan peninggalan bangunan cagar budaya sebagai saksi sejarah masa lalunya. Sama dengan kondisi Kota Semarang, satu persatu bangunan cagar budaya mulai hilang dan digantikan dengan bangunan modern. Di antara bangunan yang berhasil diselamatkan dan dimanfaatkan untuk kepentingan ekonomi adalah sebuah outlet Heritage yang terletak di jalan Banda. Setelah mengalami revitalisasi, outlet ini menjadi tempat yang ramai dikunjungi oleh para wisatawan untuk berbelanja. Nyatalah bahwa dua kepentingan yang berbeda dapat dipadukan.

Apakah konsep yang telah dilaksanakan di Singapura atau Bandung dapat diterapkan di Kota Semarang yang juga kaya akan bangunan peninggalan masa lalu? Kelihatannya Kota Semarang masih sulit memanfaatkan bangunan yang ada. Seperti dikatakan dalam Kompas (20 April 2006), sebanyak 30% bangunan kuno yang ada di Kota Semarang tidak dipergunakan secara optimal.

Lawang Sewu yang letaknya berdekatan dengan Tugu Muda selama ini dibiarkan tanpa ada pemanfaatan yang berarti. Bangunan tersebut merupakan bangunan bekas kantor milik Perusahaan Kereta Api Indonesia Semarang. Dilihat dari bentuk bangunannya Lawang Sewu layak untuk dijadikan bangunan yang memiliki fungsi ekonomi seperti hotel, tanpa perlu membongkar bangunan utamanya.

### **3. Implementasi Kebijakan**

Pada hakekatnya tujuan dari implementasi kebijakan adalah untuk mempelajari bagaimana kinerja suatu kebijakan publik serta mengkaji secara kritis faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan dalam mencapai tujuan kebijakan (Effendi, 2000). Berdasarkan hasil penelitian, upaya Pemerintah Kota Semarang dalam mengimplementasikan kebijakan pelestarian bangunan cagar budaya belum optimal. Hal ini terbukti bahwa sampai saat ini pemerintah Kota Semarang masih kurang memperhatikan bangunan cagar budaya sebagai artefak pengembangan Kota Semarang yang tak ternilai harganya. Namun bukan berarti tidak ada pihak yang peduli terhadap bangunan cagar budaya. Masih ada pihak-pihak yang sangat besar perhatiannya terhadap pelestarian bangunan cagar budaya di Kota Semarang, seperti Ikatan Arsitek Indonesia (IAI) Jawa Tengah, para pakar yang ada di Dewan Pertimbangan Pembangunan Kota (DP2K) serta para pemerhati bangunan cagar budaya dari kalangan masyarakat yang tergabung dalam Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM Sahabat Warisan Budaya, Yayasan Kota Lama, Semarang Heritage Society, dll).

Beberapa hal yang menyebabkan kebijakan Pemerintah Kota Semarang belum berjalan dengan baik sesuai dengan apa yang diharapkan, karena :

- a. Kelemahan peraturan menjadi fokus untuk perbaikan terhadap perlindungan bangunan cagar budaya yang ada di Kota Semarang. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya dan Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 646/50/1992 tentang Konservasi Bangunan-bangunan Kuno/Bersejarah di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang perlu ditinjau kembali dan direvisi, disesuaikan dengan kondisi saat ini. Ternyata peraturan yang ada belum cukup efektif dalam melindungi bangunan cagar budaya di Kota Semarang karena dinilai masih terlalu umum, kurang aplikatif, kurang kewenangan dan sebagainya, belum mampu untuk menyelesaikan permasalahan publik yang ada.
- b. Bangunan-bangunan cagar budaya yang ada di Kota Semarang jumlahnya cukup banyak, sekitar 200 sampai 300 bangunan yang dapat dilindungi sebagai bangunan cagar budaya. Sementara itu peraturan yang tertulis dalam Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 646/50/1992 hanya melindungi 101 bangunan. Jadi Pemerintah Kota Semarang belum mempunyai data yang tepat dan belum tegas dalam menetapkan jumlah bangunan yang perlu dilindungi.
- c. Keterbatasan komunikasi berupa informasi sebagai pedoman dalam pengendalian dan pemanfaatan ruang kota dan bangunan secara efektif perlu segera diantisipasi secara tepat, karena akan mempengaruhi pertumbuhan kota di masa yang akan datang. George Edwards III mengatakan bahwa komunikasi dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, karena implementor perlu mengetahui kejelasan isi kebijakan dan caranya mentransmisikannya kepada kelompok sasaran.  
Implementor seharusnya berkomunikasi secara aktif dengan kelompok sasaran mengenai bangunan-bangunan cagar budaya yang dikonservasi dan pemanfaatannya. Konservasi bukan berarti bangunan tersebut hanya dikembalikan ke bentuk dan fungsi aslinya. Justru yang dikehendaki adalah bangunan cagar budaya tetap dipertahankan bentuk aslinya, namun dapat bermanfaat atau

dapat difungsikan untuk hal-hal yang lebih berarti, misalnya untuk kegiatan ekonomi maupun sosial budaya.

- d. Pengaruh lingkungan kebijakan terhadap pelestarian bangunan cagar budaya tidak dapat dilepaskan dari keberadaan aktor-aktor yang berada di belakangnya. Walikota Semarang sebagai penguasa tertinggi di Kota Semarang memiliki kekuasaan untuk mengambil keputusan dan memaksakan pelaksanaannya. Untuk mengambil suatu keputusan yang bijaksana mengenai bangunan cagar budaya, hendaknya semua *stakeholders* dilibatkan.

Kota Semarang sangat beruntung karena memiliki Dewan Pertimbangan Pembangunan Kota (DP2K) yang didirikan tahun 2000. Dewan ini beranggotakan para pakar dari kalangan akademisi Kota Semarang, yang berfungsi untuk memberi masukan dan mengevaluasi kebijakan serta permasalahan Kota Semarang secara ilmiah. Walikota Semarang dalam mengambil keputusan mengenai keberadaan bangunan-bangunan cagar budaya dapat meminta masukan sebagai bahan pertimbangan untuk bertindak.

Hal ini berkaitan dengan pendapat Merilee S. Grindle bahwa keberhasilan implementasi kebijakan pada dasarnya dipengaruhi oleh lingkungan kebijakan yang mencakup seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Walikota sebagai aktor sudah melibatkan *stakeholders*, sehingga pengambilan keputusan dalam mengatur dan melestarikan bangunan cagar budaya tidak bersifat subyektif atas dasar kepentingan kekuasaan atau kelompok tertentu melainkan sudah mengacu pada hukum dan pertimbangan obyektif.

- e. Rendahnya komitmen Pemerintah Kota Semarang

Mazmanian dan Sabatier mengemukakan beberapa variabel yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Di antara variabel-variabel tersebut, tingkat komitmen mempunyai peran dalam keberhasilan pelaksanaan implementasi kebijakan. Sampai saat ini komitmen dari seluruh komponen di jajaran Pemerintah Kota Semarang masih rendah, mengingat kebijakan yang telah

ditetapkan menjadi kesepakatan bersama untuk dilaksanakan dalam bentuk peraturan beum konsisten dan konsekuen diimplementasikan.

Ketidakkonsistenan dan ketidakkonsekuensi Pemerintah Kota Semarang dalam menentukan sikap terhadap bangunan-bangunan cagar budaya seringkali menuai kontroversi. Akibatnya pemilik bangunan dan pengguna bangunan yang menjadi korban. Sejalan dengan peraturan, tentu ada sanksi yang mengikuti pelaksanaannya. Selama ini belum pernah ada sanksi yang jelas terhadap pelanggaran yang dilakukan, sehingga pelaksanaan penegakan hukum (*law inforcement*) tidak berjalan seperti yang diharapkan.

f. Besarnya pengaruh sosial, ekonomi dan politik

Dalam implementasi kebijakan Pemerintah Kota Semarang dalam upaya melestarikan bangunan cagar budaya, sering mengalami Cagar Budaya dan kendala yang dipengaruhi oleh faktor politik, sosial budaya dan terlebih lagi dipengaruhi oleh faktor ekonomi. Van Meter dan Van Horn mengatakan bahwa variabel-variabel sosial, ekonomi, dan politik mempengaruhi kinerja implementasi untuk mencapai keberhasilannya.

Akibat dari faktor-faktor tersebut di atas, sering terjadi suatu dilema terutama antara kepentingan ekonomi dengan kepentingan pelestarian bangunan cagar budaya. Dilema ini terjadi sekarang dalam kasus pasar Johar Semarang. Tuntutan komersialnya sangat tinggi yakni ingin membangun pusat perbelanjaan yang modern (*Johar Trade Center*), enggan cara mengorbankan bangunan cagar budaya yang menjadi salah satu *landmark* kawasan di Kota Semarang. Sebenarnya masih ada lahan lain di Kota Semarang yang dapat dimanfaatkan untuk membangun bangunan baru untuk pusat perbelanjaan, tanpa merusak kekayaan berharga kota.

Bangunan cagar budaya tidak harus dibongkar dan diganti dengan yang baru, hanya karena tuntutan ekonomi agar dapat memperoleh keuntungan. Banyak bangunan cagar budaya yang dapat dimanfaatkan dengan konsep simbiosis mutualisme. Konsep

ini handal untuk tujuan pelestarian. Jadi sebaiknya bangunan lama tetap dipertahankan, kalau ingin bangunan dijadikan modern bisa saja dengan cara memodifikasi interior ruang dalam, asal tidak merubah bentuk aslinya.

Pemanfaatan dan fungsi bangunan cagar budaya dapat bertujuan ekonomi, bila dikelola secara profesional. Konservasi dapat memberikan keuntungan untuk bisnis dan juga keuntungan pajak untuk kas Pemerintah Daerah, sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD). Daripada menghancurkan bangunan-bangunan cagar budaya yang sudah ada dan membangunnya kembali, mungkin akan lebih menguntungkan untuk melestarikan bangunan yang sudah ada. Dengan demikian akan diperoleh nilai tambah yang sangat sulit dicari gantinya.

### **C. PENUTUP**

Berdasarkan hasil penelitian dan penelaahan yang dilaksanakan, dapatlah ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Implementasi kebijakan Pemerintah Kota Semarang dalam upaya melestarikan bangunan cagar budaya di Kota Semarang belum berjalan dengan baik. Hal ini disebabkan oleh :
  - a. Kurangnya komunikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang, baik berupa informasi, pemberitahuan, himbuan maupun penjelasan tentang peraturan bangunan cagar budaya kepada pemilik bangunan dan pengguna bangunan. Akibatnya Undang-undang, SK Walikota Semarang Nomor 464/50/1992 tentang Konservasi Bangunan-bangunan Kuno/Bersejarah tidak diketahui.
  - b. Besarnya pengaruh lingkungan kebijakan, terutama kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh Walikota Semarang sebagai aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Pelestarian bangunan cagar budaya sangat ditentukan oleh Walikota Semarang sebagai penguasa untuk mengambil keputusan dan memaksakan pelaksanaannya.

- c. Belum adanya komitmen dari seluruh komponen di jajaran Pemerintah Kota Semarang untuk melaksanakan pelestarian bangunan cagar budaya berdasarkan peraturan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya dan SK Walikotaamadya Semarang Nomor 646/50/1992 tentang Konservasi Bangunan-bangunan Kuno/Bersejarah di Wilayah Kotamadya Tingkat II Semarang. Hal ini menyebabkan kebijakan yang telah ditetapkan menjadi kesepakatan bersama tidak dilaksanakan dengan konsisten dan konsekuen.
  - d. Kuatnya pengaruh sosial, ekonomi dan politik, berdampak pada upaya pelestarian bangunan cagar budaya di Kota Semarang. Ada dilema yang terjadi antara kepentingan ekonomi khususnya dengan kepentingan pelestarian.
2. Undang-undang No. 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya dan SK Walikotaamadya Semarang Nomor 646/50/1992 tentang Konservasi Bangunan-bangunan Kuno/Bersejarah di Wilayah Kotamadya Tingkat II Semarang untuk kondisi saat ini sudah tidak sesuai lagi, karena isinya sangat umum dan tidak aplikatif terhadap perkembangan kota. Khusus untuk SK Walikotaamadya Semarang terdapat banyak celah-celah yang memungkinkan terjadi pelanggaran yang menyebabkan kebijakan pelestarian bangunan cagar budaya tidak berhasil diimplementasikan.
  3. Kurangnya kepedulian Pemerintah Kota Semarang terhadap nilai budaya yang ada pada bangunan cagar budaya sebagai artefak kota. Akan tetapi masih ada pihak-pihak yang peduli, seperti Ikatan Arsitek Indonesia, Dewan Pertimbangan Pembangunan Kota dan Lembaga Swadaya Masyarakat.
  4. Belum adanya insentif yang diberikan oleh Pemerintah Kota Semarang sebagai kompensasi kepada pemilik bangunan dan pengguna bangunan cagar budaya. Insentif dapat berupa biaya pemeliharaan bangunan atau dalam bentuk keringanan pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), bahkan bila dimungkinkan ada pembebasan kewajiban membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

5. Belum adanya kemudahan yang dapat diberikan oleh Pemerintah Kota Semarang kepada pemilik bangunan dan pengguna bangunan cagar budaya dalam urusan administrasi, seperti apabila akan mengajukan perbaikan bangunan.

Dari simpulan tersebut di atas, perlu dikemukakan beberapa saran yang dapat menunjang hasil penulisan ini, yaitu :

1. Implementasi kebijakan Pemerintah Kota Semarang dalam upaya melestarikan bangunan cagar budaya di Kota Semarang dapat berjalan dengan baik, apabila :
  - a. Komunikasi antara Pemerintah Kota Semarang dengan pemilik bangunan dan pengguna bangunan terjalin dengan baik, sehingga semua informasi mengenai keberadaan bangunan cagar budaya dapat diketahui.
  - b. Pengaruh lingkungan kebijakan, kekuasaan dan kepentingan serta strategi yang dimiliki oleh Walikota Semarang sebagai aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan perlu disesuaikan dengan aspirasi warga masyarakat dan para pemerhati bangunan cagar budaya (DP2K, IAI dan LSM), sehingga keputusan yang diambil tidak menimbulkan kontroversi.
  - c. Pemerintah Kota Semarang perlu memiliki komitmen untuk melaksanakan pelestarian bangunan cagar budaya yang ada di Kota Semarang berdasarkan peraturan yang telah ditetapkan serta dilaksanakan dengan konsisten dan konsekuen.
  - d. Pengaruh sosial, ekonomi dan politik terhadap upaya pelestarian bangunan cagar budaya di Kota Semarang dapat dilakukan dengan konsep simbiosis mutualistik. Kedua kepentingan yang saling bertentangan dapat dijalankan secara serasi dan seimbang, sehingga menciptakan adanya keterpaduan.
2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya dan SK Walikota Nomor 646/50/1992 tentang Konservasi Bangunan-bangunan Kuno/Bersejarah di Wilayah Kotamadya Tingkat II Semarang, perlu direvisi dan disesuaikan dengan kondisi saat ini. Di samping revisi, Pemerintah Kota Semarang perlu :

- a. Menerbitkan Peraturan Daerah yang mengatur pelestarian bangunan cagar budaya secara lebih rinci dan spesifik seperti Peraturan Daerah tentang Rencana Teknik Tata Ruang Kota, Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan untuk semua kawasan konservasi, sehingga pemilik bangunan maupun pengguna bangunan dapat mengetahui secara pasti bagaimana memperlakukan bangunan cagar budaya miliknya.
  - b. Menetapkan Peraturan Daerah dengan mengacu pada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.
3. Pemerintah Kota Semarang perlu memiliki keperdulian terhadap keberadaan bangunan cagar budaya yang memiliki nilai-nilai sejarah dan secara bersama-sama dengan para pemerhati bangunan (IAI, DP2K) dan LSM untuk melindungi bangunan tersebut.
4. Pemerintah Kota Semarang perlu mengupayakan adanya kompensasi berupa insentif yang diberikan kepada pemilik bangunan dan pengguna bangunan cagar budaya. Insentif dapat berupa biaya pemeliharaan bangunan atau dalam bentuk keringanan pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) bahkan bila dimungkinkan ada pembebasan kewajiban membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).
5. Perlu mengambil langkah-langkah untuk memberi kemudahan kepada pemilik bangunan dan pengguna bangunan cagar budaya dalam urusan administrasi dengan membuka loket khusus.
6. Bangunan yang dikategorikan sebagai bangunan cagar budaya perlu diinventarisasi kembali dan diberi semacam tanda (label atau pending) yang menandakan bahwa bangunan tersebut masuk dalam lingkup konservasi.
7. Perlu adanya lembaga tersendiri yang mengelola bangunan cagar budaya, semacam Badan Otorita yang keberadaannya terlepas dari struktur yang ada pada Pemerintah Kota Semarang. Dan bagi pemilik bangunan cagar budaya juga perlu dibentuk paguyuban yang dapat menjadi ajang pertukaran informasi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Budihardjo, Eko. 1988. Konservasi Bangunan dan Lingkungan Bersejarah di Semarang. Fakultas Teknik Universitas Diponegoro. Semarang
- Budiman, Amen. 1978. Semarang Riwayatmu Dulu. Jilid I. Penerbit Yanjungsari. Semarang
- Budihardjo, Eko. 1992. Inventarisasi Bangunan Kuno di Jawa Tengah. Fakultas Teknik Universitas Diponegoro. Semarang.
- Dunn, William. N. 2003. Analisis Kebijakan Publik. Pt. Hanindita Graya Widya, Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus. 1999. Evaluasi Program dan Kebijakan Pemerintah
- Edwards III, George. 1980. Implementation and Public Policy. Congressional Quarterly Press, Washington DC.
- Islamy, M. Irfan. 2001. Prinsip-prinsip Kebijakan.
- Subarsono, AG. 2005. Analisis Kebijakan Publik : Teori dan Aplikasi. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- SK Walikota Semarang Nomor 646/50/1992 tentang Konservasi Bangunan-bangunan Kuno/Bersejarah di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang.
- Tio, Jongkie. Kota Semarang Dalam Kenangan. Editor. Victor S. Winatayuda.
- Undang-undang Monumen (Monumenten Ordonatie Stbl 1931 Nomor 238 jo. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor Pem 63/1/7/tanggal 5 Februari 1960.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.
- Wibawa, Samodra. 1994. Evaluasi Kebijakan Publik. PT. Grafindo Persada, Jakarta.
- Wahab, Sholichin Abdul. 2001. Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Bumi Aksara, Jakarta.