

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELESTARIAN BANGUNAN CAGAR BUDAYA (STUDI PADA BANGUNAN BEKAS PENJARA KOBLEN MENJADI PASAR BUAH DI KOTA SURABAYA)

Diky Ritiduan

S1 Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya
dikyritiduan@gmail.com

Suci Megawati

S1 Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya
sucimegawati@unesa.ac.id

Abstrak

Pemerintah Kota Surabaya khususnya Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Disbudpar) Surabaya beserta jajarannya berupaya melestarikan Cagar Budaya di Surabaya melalui Kebijakan Pelestarian Cagar Budaya. Namun, implementasi kebijakan pelestarian Cagar Budaya pada Bangunan Bekas Penjara Koblen Surabaya memiliki permasalahan karena bangunan yang seharusnya dilestarikan justru dijadikan “pasar”, yang notabene terkesan kumuh dan bau. Secara hukum telah melanggar Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar budaya dan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya, sehingga perlu ditindak lanjut agar tidak ada pembiaran pelanggaran aturan di tempat lain. Tujuan penelitian untuk mendeskripsikan Implementasi Kebijakan Pelestarian Cagar Budaya (Studi pada Bangunan Bekas Penjara Koblen menjadi Pasar Buah di Kota Surabaya). Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif dan teknik pengumpulan data melalui observasi mewawancarai Disbudpar Surabaya dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Surabaya. Hasil penelitian menunjukkan Implementasi Kebijakan Pelestarian Cagar Budaya pada Bangunan Bekas Penjara Koblen di Surabaya berjalan dengan baik prosedurnya, tetapi memiliki hambatan sehingga pelestarian tersebut belum terlaksana secara optimal. Adapun beberapa kendala terbesar dalam pelestarian ini yaitu Tim Cagar Budaya yang kurang kompeten dalam memberikan rekomendasi perizinan Cagar Budaya dan kurangnya anggaran biaya pelestarian. Saran yang diberikan yaitu dengan meningkatkan kompetensi Tim Cagar Budaya berdasarkan prinsip *good governance* guna tidak ada pelanggaran kebijakan pelestarian bangunan Cagar Budaya, Pemerintah Kota memberikan fasilitas yang memadai untuk kompensasi kepada pengelola untuk merawat bangunan Cagar Budaya, memperketat pengontrolan rutin bangunan Cagar Budaya dan meningkatkan kesadaran masyarakat dengan sosialisasi.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Bangunan Cagar Budaya, Bekas Penjara Koblen.

Abstract

The Surabaya City Government, especially the Surabaya Culture and Tourism Office (Disbudpar) and its staff are trying to preserve the Cultural Heritage in Surabaya through the Cultural Heritage Policy. However in fact, the implementation of the cultural heritage policy on the former Koblen Prison building in Surabaya has problems because the buildings that should be preserved are turned into “markets”, which in fact looks dirty and smells. Legally, it has violated Law Number 11 of 2010 concerning Cultural Heritage and Regional Regulation of Surabaya Number 5 of 2005 concerning Preservation of Buildings and/or Environmental Cultural Heritage, so that further action needs to be taken so that there is no omission of violations of the rules in place. other. The purpose of this research is to describe the implementation of cultural heritage policy (study on the former Koblen prison building to become a market in the city of Surabaya). The research method uses a qualitative approach with descriptive methods and data collection techniques through observations and interviews with the Surabaya Disbudpar and the Surabaya Regional House of Representatives. The results showed that the implementation of the cultural heritage preservation policy in the former Koblen prison building in Surabaya was running well, but had obstacles so that the preservation had not been carried out optimally. Some of the biggest obstacles in this preservation are the Cultural Conservation Team which is incompetent in providing recommendations for cultural heritage licensing and the lack of a budget for preservation costs. The advice given is to increase the competence of the Cultural Heritage Team based on the principle of good governance so that there is no violation of the policy on the preservation of cultural heritage buildings, the City Government provides adequate facilities for compensation to managers for maintaining cultural heritage buildings, tightening routine control of cultural heritage buildings and increasing public awareness with socialization.

Keyword: Policy Implementation, Reservation Building, Former Koblen Prison.

PENDAHULUAN

Negara Indonesia memiliki identitas dan ciri khas yang berasal dari banyaknya keberagaman suku dan kebudayaan, salah satu kebudayaan yang menjadi bagian penting bagi bangsa Indonesia yaitu bangunan Cagar Budaya dengan nilai sejarah yang dikandungnya mulai dari masa penjajahan hingga masa sekarang. Kebudayaan yang dimiliki juga menjadi kebanggaan nasional dan dapat memperkokoh jati diri bangsa. Oleh karenanya, pemerintah mempunyai kewajiban dalam melindungi warisan budaya seperti bangunan Cagar Budaya berpedoman pada peraturan yang sudah ditetapkan.

Cagar budaya memiliki sifat kebendaan yang salah satunya yaitu keberadaan bangunan yang terdaftar menjadi Cagar Budaya yang di darat maupun di air memerlukan pelestarian sebab terkandung nilai yang penting sebagai kebudayaan, ilmu pengetahuan, wawasan pendidikan, nilai sejarah, agama, maupun gagasan kreatifitas kehidupan bangsa bagi masa sekarang hingga masa kedepan (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010). Adapula yang dimaksud pelestarian Cagar Budaya berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2010 Pasal 1 poin 22 tentang Cagar Budaya yakni sebagai upaya yang dinamis dalam menjaga serta mempertahankan nilai kebendaan Cagar Budaya sehingga dapat dilakukan melalui cara mengembangkan, memanfaatkan, dan melindunginya (Winarni, 2017).

Sesuai dengan UU Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya bahwasannya Cagar Budaya termasuk harta warisan budaya bangsa sebagai perwujudan dari pola pikir dan tindakan kehidupan masyarakat yang berharga maksudnya yaitu menjadi kepentingan bagi pengembangan dan pemahaman sejarah, kebudayaan, serta ilmu pengetahuan dalam kehidupan bernegara berbangsa, maupun bermasyarakat maka dari itu diperlukan pelestarian dengan pengelolaan yang tepat melalui berbagai usaha atau upaya melindungi, mengembangkan, serta memanfaatkan dalam usaha untuk meningkatkan kebudayaan nasional demi kesejahteraan masyarakat yang paling maksimal. Sedangkan menurut Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pelestarian dan/atau Lingkungan Cagar Budaya bahwa “Bangunan Cagar Budaya merupakan bangunan yang dibuat manusia baik itu kesatuan ataupun kelompok ataupun bagian-bagiannya ataupun sisasisanya dengan usia minimal 50 tahun ataupun mewakili masa gaya khas dan minimal 50 tahun dan memiliki nilai untuk sejarah, kebudayaan dan pengetahuan”. Sedangkan pengertian Lingkungan Cagar Budaya menurut Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2005 tentang Pelestarian dan/atau Lingkungan Cagar Budaya yaitu “Kawasan sekeliling maupun sekitar bangunan Cagar Budaya yang

memerlukan untuk dilestarikan bangunan Cagar Budaya dan/atau Kawasan tertentu yang berusia minimal 40 tahun juga yang dianggap mengandung sejarah, kebudayaan, dan pengetahuan”.

Tujuan dari kebijakan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pelestarian dan/atau Lingkungan Cagar Budaya tertuang pada Bab II Pasal 2 sebagai berikut:

1. Mempertahankan keaslian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya yang mempunyai nilai-nilai sejarah, kebudayaan dan ilmu pengetahuan.
2. Melindungi dan memelihara Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya dari kerusakan yang terjadi akibat tindakan manusia dan proses alam.
3. Pemanfaatan Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya yang menjadi harta kekayaan budaya agar dapat dikelola setepat dan semaksimal mungkin untuk pembangunan, citra kota maupun pariwisata.

Adapun sasaran dari Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pelestarian dan/atau Lingkungan Cagar Budaya yang terdapat pada Bab II Pasal 2 dijelaskan bahwa:

1. Meningkatkan kesadaran masyarakat serta pemiliknya mengenai pentingnya memelihara, melestarikan, dan melindungi Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya.
2. Mendorong dan mendukung masyarakat agar berperan aktif untuk berupaya melestarikan, melindungi, memelihara maupun memanfaatkan potensi Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya demi kepentingan ilmu pengetahuan, nilai sejarah, social ekonomi, dan kebudayaan”.

Dari pengertian itulah, terlihat betapa pentingnya kandungan nilai-nilai dalam bangunan Cagar Budaya sehingga perlu adanya transformasi secara bertahap demi perubahan yang bermanfaat di masa mendatang. Tahap transformasi itu sendiri adalah tahap memberikan informasi yang dapat berupa pengetahuan, keterampilan dan kemampuan (Megawati et al., 2020) yang mana bangunan Cagar Budaya ini bukan hanya dimiliki oleh pemilik bangunan saja melainkan juga dapat dibagikan kepada para pengunjung atau wisatawan melalui destinasi pariwisata.

Surabaya termasuk ke dalam kategori kota dengan padatnya penduduk yang cukup tinggi di Indonesia dan perkembangan pembangunan ekonomi yang cukup pesat. Tentunya, hal ini menjadikan Kota Surabaya memiliki pesona khas sehingga dapat memikat para wisatawan, salah satunya yakni karena memiliki berbagai macam budaya yang ada di Surabaya. Sehingga, dalam perkembangannya diperlukan pengendalian dan

pengawasan agar dapat mewujudkan pemanfaatan ruang secara optimal dan memberikan manfaat kepada masyarakat. Salah satu bentuk kekayaan Kota Surabaya adalah memiliki bangunan Cagar Budaya. Dalam hal ini, Surabaya memberlakukan kebijakan melalui Peraturan Daerah Kota Surabaya (Perda) Nomor 5 Tahun 2005 mengenai Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya.

Menurut data didapat dari Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Surabaya (Disbudpar) 2014, terdapat 176 Bangunan Cagar Budaya yang sudah ditetapkan, diantaranya terdapat 75% dalam masih dalam keadaan baik dan 25% dalam keadaan memprihatinkan atau rusak. Ada beragam penyebabnya, seperti salah satunya karena kurangnya pemanfaatan dan perawatan yang kurang maksimal maupun pemilik bangunan yang dengan sengaja merubah demi kepentingan komersial (Khoirudin, 2015).

Dalam mengelola Cagar Budaya, Pemerintah Kota Surabaya memiliki kebijakan yang diatur pada Peraturan Daerah terkait Pelestarian (Konservasi) Cagar Budaya yakni Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2005 tentang Pelestarian dan/atau Lingkungan Cagar Budaya serta adanya Pembentukan Tim Pertimbangan Cagar Budaya yang membantu dalam pelaksanaan kebijakan. Meskipun demikian, pelaksanaan implementasi kebijakan pelestarian Cagar Budaya ini masih memiliki berbagai permasalahan.

Pada faktanya Kota Surabaya yang sedang menuju modernisasi dengan menekankan sektor industri, perdagangan dan jasa, justru nampaknya hanya karena bangunan yang sudah tua dan tidak terawat malah dibongkar dan dijadikan bangunan baru sebagai tempat ruko maupun perkantoran. Ironisnya lagi adapula bangunan Cagar Budaya justru dijadikan sebagai pasar yang mana notabene pasar identik dengan kesan kotor, kumuh, dan bau. Salah satunya yaitu Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen yang memiliki masalah dalam pelestariannya. Bagaimana tidak, bangunan Cagar Budaya yang sudah berdiri sejak 1930 itu justru berganti fungsi menjadi pasar buah. Bahkan sejak periode 2010-2014 setelah dimiliki oleh salah satu perusahaan, pasar buah tersebut cukup sukses. Namun, karena alasan perizinan yang bermasalah, maka pasar buah pun berhenti beroperasi.

Baru-baru ini, terdapat fakta yang cukup mencengangkan berbagai pihak. Hal ini karena banyaknya bukti berita yang beredar bahwa bangunan yang sudah ditetapkan sebagai Cagar Budaya yaitu Bekas Penjara Koblen kini sudah menjadi pasar buah lagi dan bahkan sudah mengantongi izin dari Dinas Perdagangan Kota Surabaya atas persetujuan Pemerintah Kota Surabaya. Menurut informasi yang telah disampaikan oleh Anggota DPRD Kota Surabaya, Mahfudz dalam jawapos.com Pemerintah Surabaya telah memberikan izin melalui

Dinas Perdagangan untuk pengelolaan pasar rakyat (IUP2R) pada PT Nampi Kawan Baru sebagai pihak yang mengelola Bangunan Bekas Penjara Koblen yang sekarang sudah menjadi Pasar Buah Koblen dengan nomor 503/01.0/436.7.21/2021. Ijin tersebut telah dikeluarkan oleh Pemerintah Kota sejak 14 Januari 2021. Padahal berdasarkan pasal 25 UU Nomor 11 Tahun 2010 mengenai Cagar Budaya menegaskan bahwasannya bangunan cagar boleh digunakan, tetapi tidak boleh untuk pasar (Mubyarsah, 2021).

Memperhatikan berita tersebut, dapat diketahui bahwa izin yang diberikan Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas terkait tidak sesuai dengan konsep kebijakan Pelestarian Cagar Budaya yang telah ditetapkan baik dari Peraturan Pemerintah Pusat dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, maupun berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya (Perda) No. 5 Tahun 2005 tentang Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya. Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen yang seharusnya bisa dilestarikan nilai-nilai luhur, bukti sejarah, dan identitas kota kemudian diusulkan menjadi pasar pariwisata yang mana lebih baik dan sesuai dengan komitmen pemerintah dalam melestarikan warisan budaya daripada menjadi pasar buah.

Penjara Koblen yang berdiri sejak 1930. Berlokasi di Kecamatan Bubutan, Surabaya, dengan jarak 800 meter dari Stasiun Pasar Turi. Kala itu Pemerintah Belanda masih menguasai tanah Surabaya dan membangun Penjara Koblen. Awalnya, pemerintah Belanda menggunakan bangunan Penjara Koblen sebagai basis militer, sekaligus asrama bagi tentara. Ketika Belanda kalah dan tunduk oleh Jepang, dan terusir dari Surabaya, penjara koblen dikuasi oleh pemerintah Jepang dan mengubah bentuk fisik dinding penjara tersebut. hal ini terjadi saat sistem romusha masih berjalan. Kemudian, Penjara Koblen diganti fungsinya sebagai benteng pertahanan, serta penjara untuk orang Indonesia. Di penjara tersebut, terjadi pembantaian besar terhadap anak bangsa Indonesia melalui sistem romusha, hal itu layaknya bentuk balas dendam terhadap para tawanan atas pembalasan yang sama dilakukan oleh Kido Butai terhadap rakyat Semarang. Pada 2005, yang tersisa hanya pembatas lahan, serta beberapa bekas menara pengawasan (Fitriyani, 2019).

Pada mulanya Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen digunakan untuk pasar sayur dan buah oleh masyarakat sekitar, tetapi bangunan tersebut sempat ditutup/disegel oleh Satuan polisi Pamong Praja/Satpol PP Surabaya dikarenakan belum mempunyai Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Adapun di dalam bangunan tersebut terdapat ratusan lapak-lapak kecil yang berjajar rapi untuk berjualan berjumlah sekitar 352 dengan masing-masing

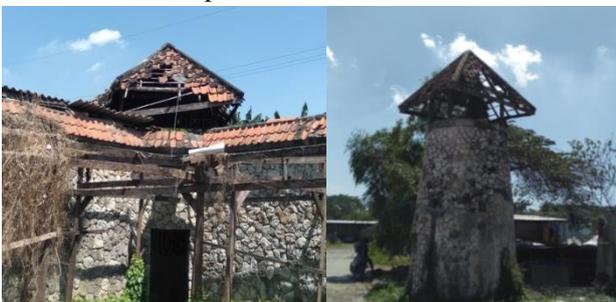
memiliki ukuran 3 x 2 meter yang terbagi menjadi empat bagian memanjang. Lapak tersebut terdapat dibagian tengah/dalam Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen(Hakim, 2021).

Kemudian lapak tersebut direnovasi menjadi lebih besar dan rapi sehingga mengutamakan pada konsep kenyamanan dan keamanan bagi konsumen pasar. Izin operasi pun diluncurkan oleh Pemerintah Kota, namun hal yang tidak diperhatikan adalah pelestariannya bahkan justru kondisi bangunan Cagar Budaya seperti atap menara, genteng, dan kayu yang sudah hampir roboh.



Gambar 1. Plakat Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen

Sumber: Nawacita post, 2021



Gambar 2. Menara Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen

Sumber: Data Peneliti, 2021.

Dari foto-foto tersebut, nampak plakat penetapan Bekas Penjara Koblen sebagai Bangunan Cagar Budaya sejak 1930 yang terlihat peyok, lusuh, dan tidak terawat serta bangunan menara Bekas Penjara Koblen dengan atap yang sudah rusak. Hal ini menguatkan bukti bahwa Pemerintah Kota Surabaya kurang menjaga komitmennya dalam melestarikan warisan Cagar Budaya. Meskipun di dalam UU No. 11 Tahun 2010 telah menegaskan:

1. Negara memiliki tanggung jawab untuk mengembangkan, memberikan perlindungan serta memanfaatkan Cagar Budaya sebagai upaya pelestarian Cagar Budaya.
2. Cagar Budaya baik yang berbentuk kawasan, situs, struktur, bangunan, dan benda tersebut pengelolanya adalah Pemerintah bersama Pemerintah Daerah (Pemda) melalui peningkatan peranan masyarakat dalam melindungi, mengembangkan, serta pemanfaatan Cagar Budaya.

Dalam UU No. 11 Tahun 2010 Pasal 66 Ayat 1 juga memberi penegasan bahwasannya “Setiap individu maupun kelompok dilarang merusak Cagar Budaya secara keseluruhan dan bagian-bagiannya dari kesatuan, kelompok, dan/atau dari letak asal muasal” serta pada Pasal 105 Bab XI tentang Ketentuan Pidana Penjara paling singkat adalah 1 tahun, yang paling lama adalah 15 (lima belas) tahun dan/atau denda minimal Rp500.000.000 (lima ratus juta rupiah) dan maksimal adalah Rp5.000.000.000 (lima miliar rupiah).

Namun, dalam implementasinya kebijakan pengelolaan Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen dinilai masih belum cukup optimal, hal ini terbukti dari adanya fakta-fakta yang sudah disebutkan sebelumnya Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen ini tidak terurus dengan baik. Bangunan tersebut kemudian terkesan kumuh. Melihat kondisi yang telah dijabarkan maka peneliti berkeinginan untuk melakukan penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan bagaimana Implementasi Kebijakan Pelestarian Cagar Budaya dalam Pengelolaan Bangunan Bekas Penjara Koblen yang awalnya dijadikan Bangunan Cagar Budaya kini berubah menjadi Pasar di Kota Surabaya sehingga dapat memberikan solusi dalam mengupayakan melestarikan bangunan Cagar Budaya dengan sebaik-baiknya demi kepentingan bangsa dan masyarakat.

Implementasi kebijakan menurut kamus Webster New College Dictionary dalam (Zulfian, 2014) merupakan sarana penyediaan untuk mengimplementasikan sesuatu yang dapat menimbulkan dampak dan akibat terhadap sesuatu dalam bentuk Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Peradilan maupun kebijakan yang dibuat dari lembaga-lembaga pemerintah.

Berdasarkan pengertian tersebut maka diketahui pentingnya upaya pelestarian oleh Pemerintah Surabaya dalam menerapkan kebijakan pengelolaan bangunan Cagar Budaya. Maka, peneliti akan mendeskripsikan terkait dengan Implementasi Kebijakan Pelestarian Cagar Budaya (Studi Pada Bangunan Bekas Penjara Koblen menjadi Pasar Buah di Kota Surabaya) menggunakan teori implementasi kebijakan menurut Zainal Abidin (2012) bahwa proses implementasi kebijakan berkaitan dengan dua faktor utama yaitu faktor internal dan faktor eksternal.

1. Faktor Internal yang meliputi:
 - a) Kebijakan yang akan Dilaksanakan
Berkaitan dengan kebijakan yang akan dilaksanakan apakah akan berdaya guna terhadap masyarakat dan sesuai dengan aturan yang sudah ditetapkan, dalam hal ini yaitu peralihan fungsi Bangunan Cagar Budaya Bekas Koblen dijadikan pasar buah di Kota Surabaya.

- b) Faktor-Faktor Pendukung
Berkaitan dengan apa saja faktor-faktor yang menjadi pendukung peralihan fungsi pelestarian Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen menjadi pasar buah di Kota Surabaya.
- 2. Faktor Eksternal yang meliputi:
 - a) Kondisi Lingkungan
Berkaitan dengan kondisi seperti lokasi Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen dengan perumahan masyarakat, serta kondisi lingkungan masyarakat sekitar akan kesadaran untuk rasa memiliki dan melindungi lingkungan Bangunan Cagar Budaya.
 - b) Pihak-Pihak Terkait
Berkaitan dengan koordinasi antara pihak-pihak yang terkait seperti pengelola, masyarakat, swasta, dan pemerintah. Serta, berkaitan dengan kontribusi aparat keamanan dalam menjaga dan mengamankan bangunan Cagar Budaya. (Abidin, 2012).

METODE

Penelitian yang dilakukan ini melalui penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Adapun yang digunakan dalam fokus penelitian yaitu berdasarkan dari teori proses implementasi kebijakan yang berkaitan dengan dua faktor utama menurut Zainal Abidin (2012), yaitu faktor internal mencakup: a. Kebijakan yang akan Dilaksanakan; b. Faktor-Faktor Pendukung. Serta Faktor Eksternal mencakup: a. Kondisi Lingkungan; b. Pihak-Pihak Terkait.

Sumber data penelitian yang dikumpulkan peneliti yakni dari sumber data sekunder dan sumber data primer. Sumber data sekunder didapatkan dari beberapa uraian yang berasal dari penelitian terdahulu serta jurnal-jurnal terkait implementasi kebijakan. Sedangkan, untuk sumber data primer didapatkan dalam bentuk hasil dari dokumentasi dan wawancara bersama Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya (Disbudpar) yaitu Bapak Wiji Totok selaku Staf Bidang Cagar Budaya dan Sejarah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya yaitu Bapak Mahfudz selaku Sekretaris Komisi B DPRD Kota Surabaya dan Bapak Tohib selaku masyarakat sekitar Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen yang pernah berjualan di area Bangunan Penjara Koblen. Selain itu pada teknik pengumpulan data yaitu dengan melakukan kegiatan seperti observasi, wawancara, dan dokumentasi yang didapat melalui tindakan terjun langsung ke lapangan oleh peneliti, dan studi literature sebagai penunjang data

hasil penelitian lapangan. Pada penelitian ini juga menggunakan teknik analisis data berdasarkan dari pendapat yang telah dikemukakan oleh Miles dan Huberman dalam (Sari & Meirinawati, 2021) yang mana dalam teknik ini menggunakan cara mengumpulkan data yang diperoleh dari hasil wawancara maupun observasi, kemudian mereduksi data melalui cara memprioritaskan hal-hal pokok beserta adanya penyajian data hasil pengembangan oleh peneliti kemudian penarikan kesimpulan yang didasarkan dari data yang dapat menjawab rumusan masalah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dari hasil penelitian yang sudah dilakukan, peneliti memberikan gambaran dan penjelasan terkait Implementasi Kebijakan Pelestarian Cagar Budaya pada Bangunan Bekas Penjara Koblen menjadi Pasar Buah di Surabaya dengan menggunakan teori Zainal Abidin (2012) untuk mengetahui implementasi kebijakan pelestarian Cagar Budaya oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya terhadap Bangunan Bekas Penjara Koblen tersebut. Teori implementasi kebijakan menurut Zainal Abidin (2012) bahwa proses implementasi kebijakan berkaitan dengan dua faktor utama yang meliputi faktor internal yaitu kebijakan yang akan dilaksanakan, faktor-faktor pendukung; dan faktor eksternal yaitu kondisi lingkungan, pihak-pihak terkait. Penjelasan sebagai berikut:

1. Faktor Internal yang mencakup:

A. Kebijakan yang akan Dilaksanakan

Pelaksanaan kebijakan publik menurut (Lengkong & Tampi, 2020) adalah serangkaian aktivitas kegiatan setelah suatu kebijakan telah dirumuskan dan ditetapkan. Pelaksanaan kebijakan sendiri merujuk pada sumber daya, mekanisme, serta hubungan yang terkait dengan pelaksanaan program kebijakan. Dengan demikian, pendefinisian kebijakan harus berkaitan dengan apa yang sebenarnya harus dilakukan, daripada dengan sekedar apa yang disulkan/akan dilaksanakan dalam rancangan terhadap suatu persoalan tertentu. Sehingga suatu kebijakan yang akan ditetapkan tentunya harus memenuhi kebutuhan masyarakat, memiliki manfaat positif bagi publik, dan memiliki arah tindakan atau tentang apa yang akan dilakukan sesuai peraturan yang berlaku. Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Perdagangan telah memberikan izin dengan nomor 503/01.0/436.7.21/2021 untuk perizinan usaha di tempat Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen

setelah melalui rekomendasi dari Tim Cagar Budaya Disbudpar. Usaha tersebut yakni pasar buah yang akhirnya kemudian diubah sebutannya menjadi “pasar khusus” meskipun demikian hanyalah sebutannya saja yang berubah tetapi yang dijual mayoritas adalah buah-buahan.

Dari aspek Sumber Daya, menurut (Winarno, 2008: 175-203) berpendapat bahwa sumber daya menjadi faktor penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan. Sumber daya yang dimaksud adalah adanya staf yang berkompentensi dan memiliki keahlian yang baik dalam melakukan tugasnya, wewenang maupun fasilitas yang diperlukan dalam menjalankan kebijakan publik. Tersedianya Tim Cagar Budaya yang menjadi bagian dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya memiliki peran penting dalam memberikan rekomendasi Bangunan Cagar Budaya. Namun, pada pelaksanaan tugasnya dianggap kurang kompeten. Hal ini Nampak dari persetujuan rekomendasi izin mendirikan pasar pada Bangunan Bekas Penjara Koblen. Padahal dari aspek Pelestarian Bangunan Bekas Penjara Koblen ini masih tergolong rendah, konstruksi bangunan yang rusak diabaikan sehingga menghilangkan konsep sejarah itu sendiri kemudian malah dijadikan pasar yang identik dengan hal-hal yang kotor dan kumuh. Dengan demikian Pemkot melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dinilai menutupi kelemahan dan ketidakmampuan dalam menjaga dan merawat Bangunan Cagar Budaya. Ini terlihat dari perizinan yang diberikan pada Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen yang dijadikan pasar, dimana tertulis jelas larangannya dalam aturan Undang-Undang dan Perda Kota Surabaya tentang cagar budaya tetapi masih saja dilanggar.

Adapun mekanisme dari kebijakan yang akan dilaksanakan yaitu pada mulanya kebijakan Bangunan Cagar Budaya Koblen yang dijadikan pasar ini harus mendapat izin rekomendasi dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata melalui Tim Cagar Budaya karena rekomendasi tersebut menjadi syarat untuk perizinan pasar yang diberikan dari Dinas Perdagangan. Maka, yang menjadi

kunci utama dikeluarkannya izin perdagangan adalah surat rekomendasi yang berasal dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata melalui Tim Cagar Budaya tersebut. Sehingga dalam mekanismenya menjadi kurang maksimal karena terdapat aspek-aspek yang tidak diperhatikan salah satunya yaitu dari aspek pelestariannya.

Sejalan dengan pemaparan tersebut pada hakikatnya memanfaatkan Bangunan Cagar Budaya berupa apapun bentuknya sebenarnya tidak masalah namun harus dengan prinsip mempertahankan dan menjaga otentisitas Bangunan Cagar Budaya (Hamid 2015). Artinya, keaslian dan kemurnian Bangunan Cagar Budaya haruslah memiliki nilai-nilai kebudayaan sebagaimana harus dimanfaatkan pula dengan dampingan dari aturan-aturan yang berlaku. Alangkah baiknya jika perubahan pada struktur dan fungsi bangunan Cagar Budaya yang dilakukan memperhatikan konsep historis-filosofisnya dan bentuk struktur aslinya (Panggabean, 2014).

Berdasarkan sifat dan jenis kegiatan, pasar khusus merupakan salah satu pasar yang di dalamnya menjual beberapa jenis barang tertentu saja, seperti pasar ikan, pasar burung, pasar buah dan sebagainya (Oktavia, 2007). Dari hasil wawancara, menurut Bapak Wiji Totok selaku Staf Bidang Cagar Budaya dan Sejarah, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya sebagai berikut:

“Perizinan yang diberikan pada Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen menjadi pasar khusus karena bangunan Cagar Budaya boleh dijadikan apa saja asalkan sesuai fungsinya dengan tetap menjaga kelestariannya. Serta, perizinan tersebut telah melalui proses rekomendasi dari Tim Cagar Budaya”. (Hasil wawancara pada 13 April 2021).

Dalam penelitian S. Leksono dalam (Baiyinatul Fitri, 2016) juga mengungkapkan bahwasannya pasar tradisional merupakan bentuk modus interaksi social budaya, yang mana juga terkandung fungsi religious untuk ibadah.

Sedangkan hubungan yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan Perda No. 5 Tahun 2005 tentang Pelestarian dan/atau Lingkungan Cagar Budaya, Disbudpar mengungkapkan bahwa pengelolaan

Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen ini dimiliki oleh pihak swasta yakni PT Dwi Budi Wijaya, sehingga aset yang dimiliki bukanlah milik Pemerintah Kota Surabaya. Dari aspek perawatan Bangunan Cagar Budaya, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya telah memberikan kompensasi atau potongan sebesar 50% kepada pemilik (swasta) bagi yang mengajukan. Meskipun, dari pemilik atau pengelola Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen sendiri belum mengajukan untuk permohonan kompensasi perawatan Bangunan Cagar Budaya.

Namun, dalam implementasi kebijakan adanya pasar dalam Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen ini justru bertentangan dengan Undang-Undang dan Peraturan Daerah Kota Surabaya, sebagaimana disampaikan oleh Bapak Mahfudz selaku Sekretaris Komisi B DPRD Kota Surabaya, bahwasannya perizinan yang diberikan Pemerintah Kota Surabaya ini melanggar UU Nomor 11 Tahun 2010 Pasal 85 Ayat 1, telah disebutkan:

“Pemerintah baik itu pusat maupun pemerintah daerah dan individu/orang bisa memanfaatkan bangunan Cagar Budaya dengan berbagai kepentingan diantaranya boleh untuk kepentingan pendidikan, agama, sosial, teknologi, ilmu pengetahuan, kebudayaan serta pariwisata”.

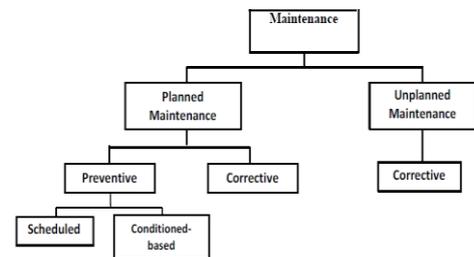
(Hasil wawancara pada 6 Agustus 2021).

Sehingga yang tidak disebutkan dalam Undang-Undang maka hal itu tidak boleh. Ditambah lagi kebijakan pelestarian Cagar Budaya juga diperkuat dengan Peraturan Daerah sebagaimana disebutkan dalam Perda Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya yang berisi Pemkot Surabaya memiliki komitmen untuk menjaga Bangunan Cagar Budaya sebagaimana dalam:

1. Pasal 5 bahwa “Pemerintah Daerah sudah seharusnya bertugas dan bertanggung jawab dalam Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya di Daerah” yang dalam hal ini dimaksud adalah Pemerintah Daerah Kota Surabaya.

2. Pasal 6 Ayat 1 poin h bahwa dalam melakukan tugas dan tanggungjawab yang dimaksud di dalam Pasal 5, yakni Pemerintah Daerah berwenang “melakukan tindakan pengawasan berupa melindungi, memelihara, memanfaatkan serta melaksanakan pemugaran Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya”

Selain itu, Pemerintah Kota Surabaya seharusnya memelihara Bangunan Cagar Budaya di Surabaya dengan cara lebih memaksimalkan pemeliharaan berdasarkan kategori yakni terencana dan tidak terencana agar pelestarian Bangunan Cagar Budaya dapat terus terjaga sebagaimana yang disebutkan oleh (Suwandari et al., 2020) sebagai berikut.



Gambar 3. Bagan Kategori Pemeliharaan
Sumber: Council on training in Architectural Conservation (2015) dalam (Suwandari et al., 2020).

“Building maintenance is maintenances include of planned and unplanned maintenance as illustrated in figure.” (Suwandari et al., 2020).

Dimana kategori pemeliharaan bangunan terdiri dari pemeliharaan Bangunan Cagar Budaya secara tidak terencana maupun terencana. Pemeliharaan tidak terencana adalah respons di mana masalahnya tidak diidentifikasi terlebih dahulu atau tidak terlihat. Sedangkan, Pemeliharaan yang Direncanakan adalah respon untuk mencegah sesuatu terjadi dalam siklus usia bangunan. Pemeliharaan ini dibagi menjadi:

- Pemeliharaan preventif proses menggunakan perencanaan pemeliharaan sebelum rusak. Pemeliharaan dibagi menjadi Pemeliharaan Berbasis Jadwal yaitu berdasarkan jadwal yang ditentukan dan Pemeliharaan

Berbasis Kondisi yaitu Strategi pemeliharaan dipantau sesuai dengan kondisi bangunan.

- Pemeliharaan korektif adalah hasil kesalahan dari pemeliharaan terencana.

(Suwandari et al., 2020).

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan dari peralihan fungsi Bangunan Cagar Budaya menjadi pasar buah dengan konsep pariwisata pun sementara ini belum berjalan maksimal karena syarat persetujuan peralihan fungsi yang diajukan oleh DPRD untuk dijadikan pasar pariwisata masih berupa rancangan-rancangan konsep saja seperti adanya museum dan pasar edukasi tersebut belum ada tindakan yang pasti terkait hal itu dari pihak pemilik. Sedangkan dari Tim Cagar Budaya, kurang optimal dalam memberikan rekomendasi peralihan fungsi Bangunan Cagar Budaya.

b. Faktor-Faktor Pendukung

Faktor utama yang lain dalam mempengaruhi proses implementasi kebijakan yaitu faktor pendukung. Berdasarkan dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan faktor pendukung yaitu semua faktor yang bersifat turut mendorong, yang menyokong atau menunjang, melancarkan, membantu, mempercepat dan sebagainya terjadinya sesuatu. Dalam hal ini yang dimaksud sesuatu adalah Implementasi Kebijakan Pelestarian Cagar Budaya khususnya pada Bangunan Bekas Penjara Koblen.

Adapun faktor-faktor pendukung internal sebagai berikut:

1. Terbentuknya Tim Cagar Budaya oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang bertujuan dalam membantu Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya dengan memberikan masukan dan rekomendasi berupa kajian yang akan menjadi penentu boleh atau tidaknya perubahan yang terjadi terhadap Bangunan dan Lingkungan Cagar Budaya sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan. Sehingga, nantinya dapat mempengaruhi keputusan yang akan

dikeluarkan oleh Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya. Tim ini memiliki tugas dan fungsi sendiri yang telah ditetapkan dan disahkan melalui SK Walikota Surabaya. Tim Cagar Budaya merupakan Tim yang independen namun mendapatkan fasilitas dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya. Anggota Tim Cagar Budaya terdiri dari 6 orang yang termasuk dalam tokoh-tokoh masyarakat dengan memiliki disiplin ilmu Cagar budaya dan tokoh-tokoh yang memiliki perhatian serta kepedulian yang lebih terhadap Bangunan Cagar Budaya juga berkomitmen dalam Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya. Tim Cagar Budaya inilah yang memberikan rekomendasi peralihan fungsi Bangunan Cagar Budaya di Kota Surabaya, salah satunya yaitu pada Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen yang direkomendasikan menjadi pasar khusus. Dalam hal ini Tim Cagar Budaya dinilai kurang selektif dalam memberikan rekomendasi karena tidak sesuai dengan aturan yang berlaku menurut UU dan Perda Kota Surabaya.

2. Forum komunikasi berupa sosialisasi kepada pengelola atau pemilik Bangunan Cagar Budaya yang dilaksanakan dalam 2 (dua) kali setahun supaya tetap melestarikan bangunan Cagar Budaya serta mendiskusikan permasalahan dan perkembangan yang dihadapi dalam merawat bangunan Cagar Budaya tersebut. Persoalan anggaran perawatan bangunan Cagar Budaya, Pemerintah Kota Surabaya telah memberikan anggaran khusus untuk pelestarian dan perawatan Cagar Budaya di Kota Surabaya kepada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya. Namun, dalam hal ini berdasarkan hasil penelitian wawancara dengan Bapak Wiji Totok selaku Staf Ahli Cagar Budaya Dan Sejarah, Disbudpar mengungkapkan bahwa anggaran yang diberikan Pemkot kepada Disbudpar untuk perawatan dan pelestarian Cagar Budaya dirasa masih

kurang. Mengingat, banyaknya Bangunan Cagar Budaya di Kota Surabaya yang berjumlah hingga ratusan. Salah satunya yaitu Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen yang dinilai kurang optimal dari segi perawatan fisik. Menara Koblen rusak tanpa atap serta tahun 2006 juga pernah terjadi pembongkaran tembok pagar Penjara Koblen namun hingga sekarang belum pernah ada tindak lanjut pelaku pengrusakan tersebut. Padahal tak jauh dari situs Penjara Koblen terdapat Kantor Kelurahan, Kecamatan, serta Koramil Bubutan. Seharusnya yang merusak akan berhadapan dengan aparat penegak hukum selain harus mengembalikan sesuai bentuk bangunan aslinya yang tertera dalam aturan Perda Kota Surabaya No 5 Tahun 2005 bahwasannya bahan baku berupa bata, batu, pasir, dan semen serta bahan baku yang lainnya harus disamakan dengan sebelum dibongkar (Tris, 2019). Sehingga forum komunikasi ini cukup baik dari segi prosedur namun dirasa kurang optimal dari segi teknis eksekusi lapangan hasil forum karena masih adanya masalah pemeliharaan Bangunan Cagar Budaya yang diabaikan.

2. Faktor Eksternal yang mencakup:

a. Kondisi Lingkungan

Berdasarkan dari hasil penelitian, Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen termasuk dalam kawasan Surabaya dengan posisi tengah kota. Tentunya hal itu menjadikan Bangunan Cagar Budaya pada lokasi strategis keramaian penduduk. Banyaknya penduduk tersebut meningkatkan berbagai macam kebutuhan masyarakat, salah satunya yaitu kebutuhan pangan. Dengan adanya peralihan fungsi Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen menjadi pasar dirasa cukup cocok karena faktor lingkungan geografis yang mendukung.

Pengaruh terkuat adalah yang berkaitan dengan kondisi lingkungan-ekonomi. Hal ini terjadi akibat keinginan berbagai pihak untuk membongkar Bangunan Cagar

Budaya masih berulang kali terjadi, terutama yang berasal dari kalangan para pengembang/investor dan pebisnis (Panggabean, 2014). Kebanyakan dari mereka menginginkan untuk membangun sebuah pasar, mall, atau pusat perbelanjaan yang sekiranya dapat menjadi nilai ekonomis tinggi. Akibatnya menjadi dilema tersendiri antara kepentingan perekonomian dengan pelestarian Bangunan Cagar Budaya. Padahal masih banyak lahan kosong tengah Kota Surabaya yang bisa dijadikan pasar maupun usaha jual beli selain pada tempat Bangunan Cagar Budaya yang seharusnya dilestarikan. Ditambah lagi Surabaya sendiri memanglah bukan daerah penghasil buah. Dengan begitu, peran Pemerintah Kota Surabaya haruslah diperkuat. Kebijakan yang ada harus jelas dioperasionalkan. Sehingga, rekomendasi yang berikan dalam perijinan peralihan fungsi Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen menjadi pasar khusus di kota Surabaya yang dinilai kurang optimal karena tidak sesuai dengan aturan yang berlaku sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya dalam UU No. 11 Tahun 2010 dan Perda Kota Surabaya No. 5 Tahun 2005 tentang Cagar Budaya dapat lebih *filter* agar tidak terjadi budaya pelanggaran-pelanggaran aturan yang berlaku.

Artinya meskipun peralihan fungsi Cagar Budaya menjadi pasar dalam memberikan manfaat ekonomi pada masyarakat namun hal ini bertentangan dengan aturan yang berlaku. Perubahan tersebut juga dinilai tidak pantas mengingat bangunan yang dijadikan pasar adalah Bangunan Cagar Budaya yang seharusnya dirawat dan dipelihara dengan baik. Jika dijadikan pasar tentunya hal ini bisa merusak citra situs sejarah dari bangunan Bekas Penjara Koblen tersebut, orang akan menilai bahwa mereka berkunjung untuk tujuan berbelanja dan bukan menikmati wisata Penjara Koblen. Belum lagi jika dijadikan pasar hal ini juga menjadi masalah pada profit oriented yang seharusnya tidak boleh mengingat Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen ini tidak boleh untuk komersil.



Gambar 4. Pasar Buah di Penjara Koblen Surabaya

Sumber: Data Peneliti, 2021.

Berdasarkan dari hasil observasi lapangan peneliti melihat bahwa bangunan Bekas Penjara Koblen tersebut masih kosong penjual meskipun sudah mengantongi izin. Menurut hasil wawancara dengan Bapak Mahfudz Komisi B DPRD Surabaya.

“Tidak ada penjual yang mau masuk berjualan di dalam bangunan Cagar Budaya tersebut. Bukan tanpa alasan, penjual tidak mau berjualan ketika tempat tersebut sedang ramai di media”.

(Hasil wawancara pada 6 Agustus 2021).

Maka dari itu Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen pun menjadi mangkrak meskipun sudah tertata rapi bangunan tempat untuk berdagang.

b. Pihak-Pihak Terkait

Menurut Anderson dalam (Madani, 2011:37) bahwa:

“Terdapat actor kebijakan yang terdiri dari aktor internal birokrasi dan aktor eksternal dengan konsen terhadap kebijakan. Aktor individu maupun kelompok yang ikut andil pada perdebatan dan setiap dialog tentang kebijakan publik.”

Dari pernyataan di atas maka ditarik kesimpulan bahwa aktor kebijakan yakni pihak-pihak baik seseorang maupun berkelompok yang terlibat/terkait pada penentu kebijakan, seperti dalam proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan publik. Aktor kebijakan inilah bisa berasal dari berbagai kalangan baik itu dari masyarakat, kelompok kepentingan, kaum buruh, maupun pejabat pemerintah. Dari hasil wawancara dengan Bapak Wiji Totok selaku Staf Bidang Cagar Budaya, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya, mendapati beberapa pihak-pihak yang terkait dengan Bangunan Cagar

Budaya Bekas Penjara Koblen di Kota Surabaya, sebagai berikut:

- 1) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya. Dalam hal ini berdasarkan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 65 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kota Surabaya, pada Bab III Uraian Tugas dan Fungsi Pasal 4 “Dinas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf A memiliki tugas untuk memudahkan Kepala Daerah dalam menjalankan tugas dan fungsi yang menjadi kewenangan daerah di bidang pariwisata dan kebudayaan, serta tugas pembantuan.” Juga pada Pasal 8 Seksi Cagar Budaya dan Sejarah, mempunyai tugas:
 - a) Mempersiapkan bahan-bahan dalam mengelola dan pelayanan administrasi perijinan dan non perijinan Cagar Budaya;
 - b) Mempersiapkan bahan-bahan dalam penyusunan program dan anggaran Cagar Budaya dan sejarah;
 - c) Mempersiapkan bahan-bahan dalam perumusan kebijakan Cagar Budaya dan sejarah;
 - d) Mempersiapkan bahan-bahan dalam dokumentasi dan publikasi Cagar Budaya serta sejarah;
 - e) Mempersiapkan bahan-bahan untuk pembinaan Cagar Budaya;
 - f) Mempersiapkan bahan-bahan untuk penggalan, pelestarian Cagar Budaya dan sejarah;
 - g) Mempersiapkan bahan-bahan dalam mengelola kearsipan Cagar Budaya dan sejarah;
 - h) Mempersiapkan bahan-bahan dalam melaksanakan pengawasan monitoring Cagar Budaya;
 - i) Melakukan tugas-tugas lain yang diperoleh dari Kepala

Bidang Kebudayaan sesuai dengan tupoksi/tugas dan fungsinya.

- 2) Tim Cagar Budaya. Menurut keputusan Walikota Surabaya nomor: 188.45/112/436.1.2/2010 mengenai Tim Pengawasan Cagar Budaya bahwa terdapat Tim Pengawasan Cagar Budaya yang memiliki tugas:
 - a) Melaksanakan kegiatan observasi dan orientasi pada bangunan maupun lingkungan Cagar Budaya di kota Surabaya;
 - b) Memeriksa dan mengawasi atau monitoring terhadap bangunan maupun lingkungan Cagar Budaya;
 - c) Memberikan laporan hasil dari kegiatan pelaksanaan tugas yang telah dilakukan oleh Tim seperti yang tertera pada huruf a dan huruf b terhadap Walikota Surabaya.
- 3) Pemerintah Kota Surabaya.
- 4) DPRD Kota Surabaya.
- 5) Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Surabaya.
- 6) Cipta Karya.
- 7) Badan Perencanaan Pembangunan Kota (BAPPEKO) Surabaya.
- 8) Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP).
- 9) Hukum.
- 10) Kecamatan/Kelurahan lokasi tempat Cagar Budaya.
- 11) PT Dwi Budi Wijaya.
- 12) Masyarakat.

Namun koordinasi antar pihak terkait masih kurang karena Disbudpar melalui Tim Cagar Budaya memberikan rekomendasi perizinan Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen untuk dijadikan pasar. Hal ini diperkuat dengan argumen dari hasil penelitian dengan Bapak Mahfudz Komisi B DPRD Surabaya bahwa:

“Pemkot melalui Disperindag memberikan izin tersebut karena beranggapan bahwa Bangunan Cagar Budaya Koblen memang diperuntukkan untuk ekonomi. Namun hal ini bertabrakan dengan peraturan yang

berlaku maka DPRD Kota Surabaya selaku perwakilan rakyat dan lembaga pengawasan telah mengingatkan bahwa perizinan tersebut tidak sesuai dengan hukum UU dan Perda Kota Surabaya. Maka, DPRD Kota Surabaya ingin agar izin tersebut dicabut dan peninjauan ulang tetapi hingga sekarang masih belum ada respon tidak lanjut dari Pemkot”.

(Hasil wawancara pada 6 Agustus 2021).

Di samping itu, Disbudpar telah melakukan monitoring atau pengawasan rutin terhadap Bangunan Cagar Budaya setiap 1(satu) tahun sekali masih belum optimal karena masih ada celah dalam pemeliharannya. Sehingga, perlu dilakukan monitoring dan pengontrolan rutin yang lebih sering lagi dengan tujuan untuk menjaga kelangsungan pelestarian bangunan Cagar Budaya sebab perbaikan dan perawatan Cagar Budaya tidak bisa dilakukan kapan saja melainkan membutuhkan proses yang cukup lama.

Terdapat alasan Dinas Perdagangan mengeluarkan izin tersebut adalah karena dalam mengurus surat Izin Mendirikan Bangunan (IMB) pada Bangunan Cagar Budaya memerlukan beberapa syarat dalam Surabaya Single Window Pemerintah Kota Surabaya, yaitu salah satunya sebagai berikut “Rekomendasi Cagar Budaya dari Dinas Pariwisata (jika Bangunan Cagar Budaya)”. Dari syarat tersebut menunjukkan bahwa rekomendasi yang diberikan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya mempengaruhi pada proses perizinan perdagangan yang diberikan Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Perdagangan. Apabila dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota memberikan persetujuan rekomendasi untuk mendirikan bangunan pada Cagar Budaya maka perizinan perdagangan dapat diberikan. Namun yang menjadi persoalan adalah konsep pasar yang dimaksud haruslah dikemas dalam bentuk pariwisata agar masyarakat dapat menikmati nilai sejarah Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen sekaligus bisa melakukan transaksi grosir buah sebagaimana yang dijanjikan Pemerintah Kota Surabaya pada tahun 2014 (Iskandar, 2014). Sedangkan yang terjadi saat ini justru kebalikannya,

bahwa yang dibangun rapi dan bagus adalah stan untuk lapak berjualan, namun Bangunan Cagar Budayanya sendiri justru tak terawat tidak seperti yang telah direncanakan. Tentunya hal inilah yang mengundang para legislator tidak terima dengan hal tersebut karena sudah menyalahi Perda No. 5 Tahun 2005 tentang Pelestarian Bangunan Cagar Budaya dan/atau Lingkungan Cagar Budaya.

Dari pihak masyarakat sendiri juga masih kurang rasa akan memiliki dan kesadaran untuk melindungi Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen karena masyarakat hanya diam saja dengan budaya melanggar aturan. Serta, tidak ada aparat secara khusus yang menjaga Bangunan Cagar Budaya dan hanya dari pihak pengelola saja yang biasanya dijaga oleh satpam.



Gambar 5. Pasar Buah di Penjara Koblen Surabaya

Sumber: Peneliti, 20 April 2021

Peneliti melakukan observasi dan wawancara ke pedagang pasar buah di Bangunan Bekas Penjara Koblen untuk memastikan adanya proses pengawasan atau monitoring yang dilakukan oleh Disbudpar, seperti yang telah dijelaskan oleh Bapak Tohib selaku masyarakat yang sering berkunjung ke Bangunan Bekas Penjara Koblen sekaligus pernah berdagang di area tersebut sebagai berikut:

“Biasanya memang ada pengawasan dari Disbudpar 4 sampai 5 orang yang ngecek kesini. Disini kan jualnya juga macem-macem, ada jual sayur itu di depan, lalu di belakang jual buah. Tapi disini selalu dibersihkan jadi tidak sampai jorok, biasanya dari pihak pengelola kerja sama dengan Disbudpar. Pasar ini sejak pandemi dibuka mulai sore. Ini juga baru direnovasi pasarnya biar terlihat lebih rapi dari sebelumnya” (Hasil wawancara pada tanggal 20 April 2021).

Meski demikian, menurut Mahfudz dalam wawancara dengan peneliti (6 Agustus 2021) mengatakan sebagai berikut:

“Berjualan ditrotoar itu termasuk kegiatan ekonomi, namun hal ini melanggar perda sehingga diobrak jika ada yang berjualan ditrotoar. Sama dengan persoalan dengan Bangunan Cagar Budaya, meskipun ini untuk kegiatan ekonomi ini tidak boleh karna melanggar UU dan Perda. Meskipun tetap dijaga kebersihannya ini tetap tidak boleh karna ada aturannya jelas. Kalo dibiarkan nanti akan ditiru ditempat lain dan semua Bangunan Cagar Budaya akan habis”

Berdasarkan pemaparan tersebut disimpulkan bahwa pentingnya pemeliharaan bangunan Cagar Budaya harus sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku, sebagaimana kita hidup bernegara yang menganut dan diatur dalam aturan Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Hal ini juga termasuk pada persoalan Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen yang seharusnya tidak boleh dijadikan pasar dan tidak boleh ada pembiaran UU maupun Perda Kota Surabaya. Karena jika dibiarkan maka akan terjadi kejahatan-kejahatan lain yang merusak Kota Surabaya.

Lingkungan kebijakan yang mempengaruhi implementasi adalah para aktor yang terlibat karena adanya kekuasaan dan kepentingan tertentu (Panggabean, 2014). Pemerintah Kota Surabaya dan beserta jajarannya merupakan pihak dengan pengaruh yang sangat menentukan keberhasilan suatu implementasi. Namun, kerap kali antara kebijakan dengan implementasinya tidak sejalan sehingga berakibat pada munculnya berbagai kendala seperti pelanggaran dari ketentuan. Contoh pada masalah Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen yang hingga kini masih dipermasalahakan, antara pelestarian Cagar Budaya dan kepentingan komersial. Pada dasarnya setiap pelanggaran yang terjadi seharusnya ada penerimaan tindakan yang didapat sebagai akibatnya, yaitu dapat berbentuk sanksi. Tetapi hingga sekarang belum pernah ada sanksi yang tegas dan jelas terhadap pelanggaran yang menyangkut Bangunan Cagar Budaya, meskipun sudah ada kebijakan yang

dibentuk tetapi masih belum ada peraturan yang mengarah kepada penegakan hukum (*law inforcement*) alias masih sebatas nasehat maupun teguran semata seperti yang dilakukan oleh DPRD Kota Surabaya.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan penjabaran di atas peneliti kemudian menarik kesimpulan dari hasil analisis data dan hasil penelitian yang telah dilakukan mengenai Implementasi Kebijakan Pelestarian Cagar Budaya (Studi pada Bangunan Bekas Penjara Koblen dijadikan Pasar Buah di Kota Surabaya), maka peneliti memberikan simpulan bahwa Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Surabaya dalam mengimplementasikan kebijakan Pelestarian Cagar Budaya (UU No. 11 Tahun 2010 dan Perda No. 5 Tahun 2005) pada pengelolaan Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen sebagai berikut, Pada Faktor Internal yakni Kebijakan yang akan Dilaksanakan, tidak sesuai dan melanggar aturan Undang-Undang No 11 Tahun 2010 dan Perda Kota Surabaya No 5 Tahun 2005 tentang Pelestarian Cagar Budaya dimana seharusnya Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen tidak boleh dijadikan pasar. Dalam hal ini Sumber Daya Manusia pada Tim Cagar Budaya kurang maksimal dalam memberikan rekomendasi Cagar Budaya dalam perizinan untuk mendirikan pasar.

Dari segi Faktor-Faktor Pendukung implementasi kebijakan juga Tim Cagar Budaya dalam memberikan rekomendasi dinilai kurang selektif karena adanya aturan yang dilanggar dalam prosesnya serta forum komunikasi sosialisasi yang berjalan cukup baik namun juga masih memiliki celah dimana pengelola masih kurang diberi fasilitas yang mumpuni untuk perawatan bangunan baik dari aspek keamanan maupun pemeliharaan.

Sedangkan berdasarkan Faktor Eksternal, Kondisi Lingkungan sekitar Koblen memang strategis untuk dijadikan pasar namun hal ini tidak sesuai aturan UU maupun Perda Kota Surabaya tentang Cagar Budaya karena tidak seharusnya Bangunan Cagar Budaya dijadikan untuk komersil dan profit oriented. Akibatnya meskipun sudah mengantongi izin pasar tersebut masih terbengkalai karena tidak ada penjual yang masuk jika masih ramai di media.

Dari indikator Pihak-Pihak yang Terkait masih kurang optimal dalam koordinasinya. Pihak pemerintah yang abai akan budaya pelanggaran dan masyarakat yang kurang peduli terhadap budaya pelanggaran itu sendiri.

DPRD Kota Surabaya telah memberikan kinerja yang cukup baik dalam mengawasi kebijakan. Pengawasan untuk menjaga kelestarian Bangunan Cagar

Budaya terus dilakukan dengan memberikan nasehat dan arahan yang tepat berdasarkan dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah Kota Surabaya. Implementasi kebijakan pelestarian Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen yang dijadikan pasar buah di kota Surabaya dengan konsep murni pariwisata tanpa profit oriented masih sekedar rencana saja dan belum ada tindak lanjut konkrit eksekusi secara langsung pada Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen oleh pihak pengelola.

Saran

Merujuk pada simpulan yang telah dipaparkan sebelumnya, maka peneliti menawarkan beberapa saran yang diharapkan bisa dijadikan masukan untuk implementasi kebijakan pelestarian Cagar Budaya khususnya Bangunan Bekas Penjara Koblen di Kota Surabaya. Dengan kehadiran Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya dan Perda Kota Surabaya No. 5 Tahun 2005 tentang Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya, diharap kedepannya Disbudbar, Disperindag, dan Pemkot Surabaya bisa lebih mengokohkan tanggung jawab dalam menjaga Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen di Surabaya untuk kemajuan dan eksistensi pariwisata kota Surabaya dan perekonomian masyarakat diiringi dengan aturan yang berlaku. Berikut beberapa saran untuk Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya, Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Surabaya, dan Pemerintah Kota Surabaya untuk mengembangkan potensi pariwisata Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen Surabaya agar dapat dimanfaatkan sebagaimana semestinya, yaitu:

1. Dari Faktor Internal, Kebijakan yang akan Dilaksanakan yakni penambahan hukum dan perlindungan untuk tindakan seperti perusakan, pencurian, pemalsuan, pencoretan, dan lain-lain dengan penerapan sanksi pidana yang tegas bagi pelanggar hukum. Hal ini dilakukan agar tidak ada pengulangan kejadian pelanggaran kebijakan pelestarian Cagar Budaya. Serta meningkatkan kompetensi pada Tim Cagar Budaya melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya dengan prinsip *good governance*.
2. Aspek Faktor-Faktor Pendukung. Dapat dioptimalkan dengan cara peningkatan sistem sosialisasi maupun promosi yang bersifat edukasi kepada masyarakat Surabaya dalam menanamkan kesadaran masyarakat untuk memiliki dan melindungi Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen Surabaya. Pemerintah Kota Surabaya juga dapat memberikan sarana dan prasarana sebagai fasilitas kepada pengelola untuk merawat

- Bangunan Cagar Budaya Bekas Penjara Koblen dengan prosedur yang mudah.
3. Faktor Eksternal, Kondisi Lingkungan. Pelaksana kebijakan maupun penerima kebijakan membuat strategi yang lebih untuk mewujudkan UU dan Perda Kota Surabaya. Salah satunya yaitu strategi pemanfaatan Bangunan Cagar Budaya dengan konsep pariwisata nusantara yang menyesuaikan dengan kondisi budaya dan lingkungan masyarakat khususnya Surabaya agar saat diimplementasikan dapat beradaptasi dengan masyarakat publik serta menerima hal tersebut dengan mudah.
 4. Pihak-Pihak Terkait. Pengoptimalan dilakukan dengan memperketat monitoring dan pengontrolan rutin pada Bangunan Bekas Penjara Koblen Surabaya. Tentunya dengan koordinasi yang lebih intens antara pihak terkait pengelola dengan Pemerintah. Serta program pelestarian Cagar Budaya yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat secara langsung sehingga dapat dipahami dengan sadar betapa pentingnya melestarikan Cagar Budaya.

Ucapan Terima Kasih

Peneliti mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dan membimbing dalam penyelesaian penulisan artikel ilmiah ini, diantaranya:

1. Ibu Dr. Suci Megawati, S.IP., M.Si. sebagai dosen pembimbing.
2. Ibu Indah Prabawati, S.Sos., M.Si. sebagai dosen penguji.
3. Bapak Badrudin Kurniawan, S.AP., M.AP. sebagai dosen penguji.
4. Semua Pegawai/Staf Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya yang menjadi narasumber.
5. Semua Dosen S1 Ilmu Administrasi Negara UNESA.
6. Ibu, Bapak, Mbak serta keluarga besar yang selalu mendoakan dan mendukung.
7. Kawan-kawan yang berjuang bersama dalam kondisi suka duka dan seorang pemberi semangat yang mendampingi, mengomeli dan menemani dalam penelitian.

DAFTAR PUSTAKA

- Panggabean, S. A. (2014). Perubahan Fungsi dan Struktur Bangunan Cagar Budaya Ditinjau dari Perspektif Undang-Undang Cagar Budaya. *Pandecta: Research Law Journal*, 9(2), 173. <https://doi.org/10.15294/pandecta.v9i2.3443>
- Peraturan Wali Kota Surabaya. (2016). *Peraturan Walikota Surabaya Nomor 65 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan, Organisasi, Uraian Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kota Surabaya*.
- Republik Indonesia. (2010). *Keputusan Wali Kota Surabaya Nomor 188.45/122/436.1.2/2010 tentang Tim Pengawasan Cagar Budaya*.
- Pemerintah Kota Surabaya. (2005). *Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya*.
- Tris. (2019). *Perusak Tembok Penjara Koblen Bisa Kena Sanksi Hukum Berat*. Kilasjatim.Com. [https://kilasjatim.com/perusak-tembok-penjarakoblen-bisa-kena-sanksi-hukum-berat/\(August 15, 2021\)](https://kilasjatim.com/perusak-tembok-penjarakoblen-bisa-kena-sanksi-hukum-berat/(August%2015,%202021)).
- Hamid, A. D. Al. (2015). Analisis Pengelolaan dan Pelestarian Bangunan Cagar Budaya oleh Pemerintah Kota Salatiga. *E Journal Undip*, 2, 1–9.
- Lembaga Negara RI. (2010). *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya*.
- Khoirudin, I. (2015). Kebijakan Manajemen Aset Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Dalam Upaya Pelestarian Bangunan Cagar Budaya di Kota Surabaya. *Kebijakan Dan Manajemen Publik Volume*, 3(1), 1–14.
- Putri, A. S. (2020). *Kebijakan Publik: Pengertian, Tujuan dan Ciri-ciri*. Kompas.Com. <https://www.kompas.com/skola/read/2020/02/06/210000269/kebijakan-publik--pengertian-tujuan-dan-ciri-ciri?page=all> (September 22, 2021).
- Novika, F. (2012). *IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN BANGUNAN CAGAR BUDAYA DI KOTA BANDUNG*.
- Iqbal, M. M., & Kurniawan, D. (2017). Implementasi Kebijakan Pengembangan Wisata Kuliner Kota Malang. *JPSI (Journal of Public Sector Innovations)*, 1(2), 59. <https://doi.org/10.26740/jpsi.v1n2.p59-65>.
- Yudi, E. (2021). *Eks-Penjara Koblen, Pemerhati : Sudah Sesuai Pemanfaatannya*. Nawacitapost.Com. <https://nawacitapost.com/daerah/2021/02/27/eks-penjara-koblen-pemerhati-sudah-sesuai-pemanfaatannya/> (September 22, 2021).
- Setiawati, M. (2021). *Pemkot Tak Lindungi Cagar Budaya, Eks Penjara Koblen Jadi Pasar Buah*. Surabayaapagi.Com. [https://surabayapagi.com/read/pemkot-tak-lindungi-cagar-budaya-eks-penjara-koblen-jadi-pasar-buah\(September 17, 2021\)](https://surabayapagi.com/read/pemkot-tak-lindungi-cagar-budaya-eks-penjara-koblen-jadi-pasar-buah(September%2017,%202021)).
- Kurniawan, D. (2021). *DPRD Surabaya Minta Izin Pasar Buah Eks Penjara Koblens Dicabut, Kenapa?*

- Liputan6.Com.
<https://surabaya.liputan6.com/read/4487661/dprd-surabaya-minta-izin-pasar-buah-eks-penjara-koblens-dicabut-kenapa> (September 17, 2021).
- Fitriyani, W. (2019). *Menapaki Sisa Bangunan Penjara Koblen di Surabaya*. Liputan6.Com.
<https://surabaya.liputan6.com/read/4076014/menapaki-sisa-bangunan-penjara-koblen-di-surabaya>(September 17, 2021).
- Mubyarsah, L. R. (2021). *Bekas Penjara Koblen Surabaya Diusulkan Jadi Pasar Pariwisata*. Jawapos.Com.
<https://www.jawapos.com/surabaya/26/02/2021/bekas-penjara-koblen-surabaya-diusulkan-jadi-pasar-pariwisata/?page=all>(September 17, 2021).
- W, C. E. P. (2018). *Pasar Tradisional Berkonsep City Walk di BSB Kota Semarang*.
<https://doi.org/http://repository.unika.ac.id/id/eprint/19466>
- Winarni, F. (2017). *ASPEK HUKUM PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PELESTARIAN CAGAR BUDAYA*.
<https://doi.org/http://doi.org/10.22146/jmh.29160>
- Suwandari, Y. D., Amin, M., & Primatama, M. A. (2020). Risk Analysis of Heritage Building in Jakarta. *International Journal of Applied Business and International Management*.
<https://doi.org/10.32535/ijabim.v5i2.862>
- Megawati, S., Ma'ruf, M. F., Fanida, E. H., Niswah, F., & Oktariyanda, T. A. (2020). Strengthening Family Resilience through Financial Management Education in Facing the Covid-19 Pandemic. *Journal La Bisecoman*, 1(5), 8–15.
<https://doi.org/10.37899/journallabisecoman.v1i5.246>
- Zulfian. (2014). Implementasi Kebijakan Program Pendataan Keluarga Sejahtera Dalam Pendistribusian Alat Kontrasepsi Di Kabupaten Sintang. *Administrasi Publik Dan Birokrasi*, 1.
- Sari, A. W., & Meirinawati, M. (2021). Manajemen Strategi Program Sentra Wisata Kuliner Urip Sumoharjo Oleh Dinas Koperasi Dan Usaha Mikro Kota Surabaya. *Publika*, 105–118.
<https://doi.org/10.26740/publika.v9n1.p105-118>
- Iskandar, Y. (2014). *Rubah Bekas Penjara Koblen Jadi Wisata Heritage*. 8/8/2014.
<https://www.tribunnews.com/regional/2014/08/08/ruah-bekas-penjara-koblen-jadi-wisata-heritage?page=3>(November 8, 2021).
- Pemerintah Kota Surabaya. (2021). *SURABAYA SINGLE WINDOW SURAT REKOM - IMB - TDUP*.
[https://ssw.surabaya.go.id/index.php?hal=subijin&kd_ijin=&kd_paket=12&kd_skpd=&kd_ijin_ext=\(Nove](https://ssw.surabaya.go.id/index.php?hal=subijin&kd_ijin=&kd_paket=12&kd_skpd=&kd_ijin_ext=(Nove)mber 8, 2021).
- Hakim, A. (2021). *Pemkot Surabaya diminta tak ubah nilai sejarah bangunan eks Penjara Koblen*. Selasa, 20 April 2021.
<https://jatim.antaranews.com/berita/475958/pemkot-surabaya-diminta-tak-ubah-nilai-sejarah-bangunan-eks-penjara-koblen>(November 8, 2021).
- Lengkong, F. D. J., & Tampi, G. B. (2020). Efektivitas Kebijakan Pengendalian Dan Pengawasan Minuman Beralkohol Di Kelurahan Kairagi Dua Kota Manado. *Jurnal Administrasi Publik*, 6(88), 10–18.

