

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pengelolaan cagar budaya sebagaimana situs Kota Lama menjadi bagian tantangan pembangunan di berbagai belahan dunia. Fenomena tersebut terjadi terutama pada kota yang memiliki kaitan historis dengan warisan budaya masa lalu yang secara bersamaan dihadapkan pada perubahan ekonomi dan lingkungan. Sebagaimana digambarkan oleh Murovec dan Kavas (2021), di kawasan Eropa Tengah terdapat banyak bangunan bersejarah yang terbengkalai. Persoalan serupa juga terjadi di Polandia, Italia, Kroasia dan Slovenia yang menunjukkan permasalahan pengelolaan bangunan bersejarah disebabkan karena keterbatasan anggaran, lemahnya keterlibatan swasta, badan publik, dan masyarakat (yayasan, asosiasi). Riset yang dilakukan Bushozi (2014) menemukan kondisi warisan cagar budaya di Tanzania, Afrika yang kurang terawat karena tidak melibatkan masyarakat lokal sehingga memunculkan ketidakpercayaan antar para aktor pengelolaan kawasan cagar budaya.

Jelencic, et.al (2020) menjelaskan keberhasilan pengelolaan warisan budaya yang berkelanjutan di Yunani, Italia, Belanda, Polandia, Portugal, dan Spanyol. Dijelaskan bahwa keberhasilan pengelolaan warisan budaya yang berkelanjutan dipengaruhi oleh partisipasi dan kerjasama aktor, diversifikasi sumber pendanaan, keterlibatan masyarakat, solusi inovatif, dan perencanaan tata ruang yang menjamin kelestarian cagar budaya. Asworth dan Tunbridge (1999) menjelaskan bahwa

keberhasilan manajerial kawasan kota lama dalam perencanaan dan pengelolaan kawasan cagar budaya di Hungaria, Cekoslowakia, Polandia, dan Rusia dipengaruhi oleh peran pemerintah, sistem perencanaan, kepemilikan properti bangunan di kawasan kota lama, persoalan politik ideologi, dan kondisi ekonomi.

Keberhasilan pengelolaan situs kota lama di Malaysia dipengaruhi oleh peran lembaga non pemerintah (lembaga sosial masyarakat/LSM). Blackburn menjelaskan bahwa LSM yang memiliki kepedulian terhadap pelestarian kawasan warisan budaya di Malaysia muncul pada pertengahan tahun 1980-an. Peran LSM di Penang mendorong peningkatan perhatian pemerintah terhadap kebijakan konservasi warisan budaya. Selanjutnya di Kuala Lumpur, LSM berperan dalam mengadvokasi warisan budaya nasional, diantaranya mendorong terwujudnya peraturan yang berkontribusi positif terhadap pelestarian warisan budaya. Tahun 1998, LSM berperan dalam penyusunan *New Heritage Law* yang menekankan pada konservasi bangunan kuno, zonasi, manajemen pendidikan, keterlibatan komunitas dalam pembuatan kebijakan, dan bantuan keuangan bagi pemilik dan warga di sekitar kawasan. Lembaga sosial masyarakat pada tahun 2005 berperan dalam penyusunan *Heritage Conservation Act* yang diundangkan pada tahun 2010 (Blackburn, 2015).

Benda-benda cagar budaya adalah aset penting bangsa. Tjandrasasmita (2010) menjelaskan bahwa benda cagar budaya dapat menumbuhkan kepercayaan bangsa. Kelembagaan UNESCO berkaitan dengan itu memberikan penghargaan pada benda-benda cagar budaya karena memiliki kekayaan yang luar biasa. Kelembagaan ini juga mendorong dilakukannya identifikasi, perlindungan dan

pelestarian benda-benda budaya karena nilai khusus yang dimilikinya (Mingming Su and Bin Li, 2012).

Indonesia mempunyai lima situs warisan budaya dunia UNESCO yang menjadi kebanggaan, yaitu Candi Borobudur dan Prambanan, situs Sangiran, sistem Subak, dan tambang batubara Ombilin Sawahlunto. Banyak situs-situs warisan budaya yang belum masuk dalam daftar UNESCO walaupun mempunyai nilai budaya yang sangat penting diantaranya adalah situs Kota Lama Semarang.

Peraturan Daerah (Perda) Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Perda Nomor 14 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang Tahun 2011-2031 menjelaskan Kota Semarang terdapat 14 kawasan cagar budaya diantaranya adalah Kawasan Kota Lama. Kawasan dimaksud kebanyakan berdiri bangunan-bangunan kuno yang memiliki berbagai fungsi di era penjajahan Kolonial Belanda. Dibandingkan dengan situs-situs kota lama di Jakarta, Surabaya dan Medan, kawasan Kota Lama Semarang lebih tersentral dan memiliki bangunan-bangunan lebih baik.

Kota Lama secara historis menjadi salah satu penanda eksistensi Kolonial Belanda di Semarang pada abad ke-17 (Yulianti, 2019). Berkaitan dengan itu, ditetapkan regulasi, rencana strategis, dan berbagai kebijakan untuk menanganinya. Situs ini merupakan situs yang berada pada peringkat nasional sebagaimana Kemendikbud Nomor 6682/P/2020.

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL) Kawasan Kota Lama mengatur rencana pemanfaatan ruang Kawasan Kota Lama sebagai hunian, perdagangan,

perkantoran, rekreasi, dan budaya. Salah satu amanat Perda RTBL adalah dibentuknya Badan Pengelola Kawasan Kota Lama (BPK2L) melalui peraturan dan keputusan walikota. Sementara itu, Peraturan Daerah tentang Tata Ruang Wilayah menekankan bahwa situs Kota Lama merupakan kawasan strategis sosial budaya yang wajib dilindungi.

Mengembangkan potensi keberadaan situs Kota Lama merupakan wujud tanggung jawab pemerintah daerah sebagai daerah otonom. Upaya menjadikan Kota Lama sebagai prioritas dilakukan penyusunan Rencana Aksi Kota Pusaka Semarang untuk situs Kota Lama, yang pada masa penjajahan Belanda merupakan area yang dibatasi oleh Benteng de Vijhoek. Saat ini zona inti dari situs Kota Lama meliputi jalan Merak, jalan Sendowo, Kali Semarang, dan Jalan Kampung Sleko dan jalur rel; serta Jalan Cendrawasih (Pasal 9 Perda Nomor 2 Tahun 2020). Perencanaan pengelolaan juga diatur dalam Perda RTBL Kota Lama. Rencana dimaksud dijabarkan pada kebijakan program dan kegiatan Pemerintah Kota Semarang.

Pasal 55 Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2003 yang mengamanahkan keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan belum terimplementasikan dengan baik. Perencanaan pengembangan situs Kota Lama selama ini masih banyak diperankan oleh pemerintah.

Penanganan situs Kota Lama hingga tahun 2015 masih memunculkan permasalahan, disamping permasalahan lingkungan (rob, banjir, polusi udara, ruang terbuka hijau), bangunan kosong dan terlantar, masalah sosial (gelandangan, pedagang kaki lima tidak resmi, dan kriminalitas), pengelolaan Kota Lama juga

dihadapkan pada persoalan tata kelola berupa biasanya tupoksi dan kewenangan pengelola dan lemahnya kolaborasi antar pemangku kepentingan (Puspitasari, 2018). Mengacu data BPK2L (2022), terdapat empat persoalan dalam pengelolaan Kawasan Kota Lama yang disebabkan lemahnya kolaborasi pemangku kepentingan yaitu: 1) beberapa bangunan yang belum teridentifikasi pemiliknya dan tidak terkelola dengan baik dalam mendukung fungsi Kota Lama. Sebanyak 116 bangunan yang ada masih terdapat 15 bangunan yang belum teridentifikasi:

Tabel 1.1
Bangunan Yang Belum Diketahui Pemiliknya pada Situs Kota Lama

No	Bangunan	Lokasi
1	Bangunan	Jalan Merak Nomor 27
2	Rumah Tinggal Indies	Jalan Cendrawasih Nomor 56
3	Rumah Tinggal Indies	Jalan Cendrawasih Nomor 32
4	Rumah Tinggal Indies	Jalan Cendrawasih Nomor 18 – 20
5	Rumah Tinggal Indies	Jalan Perhutut/cenderawasih
6	Rumah Tinggal Indies	Jalan Kedasih
7	Rumah Tinggal Indies	Jalan Kedasih Nomor Nomor 5
8	Rumah Tinggal Indies	Jalan Kedasih Nomor 7
9	Rumah Tinggal Indies	Jalan Kedasih
10	Rumah Tinggal Indies	Jalan Mliwis Nomor 13
11	Rumah Tinggal Indies	Jalan Mliwis Nomor 1 – 9
12	Rumah Tinggal Indies	Jalan Mliwis
13	Rumah Tinggal Indies	Jalan Garuda Nomor 12
14	Rumah Tinggal Indies	Jalan Branjangan
15	Rumah Kosong	Jalan Sendowo Nomor 21

Sumber : BPK2L, 2019

2) Pelaksanaan pekerjaan penataan situs seperti penataan kabel jaringan listrik, telepon dan internet dari berbagai penyedia sering terjadi tumpang tindih yang mengganggu kenyamanan pengunjung dan keindahan infrastruktur, merupakan gambaran lemahnya koordinasi antar instansi yang memiliki kepentingan sekaligus kewenangan di Kawasan Kota Lama. Gambaran dari contoh tersebut misalnya, setelah selesai dilakukan revitalisasi berupa perbaikan trotoar oleh Pemerintah Kota Semarang kemudian muncul penataan tiang-tiang kabel sehingga proses perbaikan

menjadi semakin lama dan mengganggu pengunjung; 3) Integrasi dengan kawasan sekitar khususnya menyangkut sistem transportasi, area parkir, dan kawasan wisata belum sempurna, contoh untuk parkir, tingginya animo masyarakat untuk berkunjung ke Kawasan Kota Lama belum disertai dengan kantong-kantong parkir yang memadai baik dari aspek keamanan, ketertiban dan keindahan. Lokasi-lokasi parkir masih mengandalkan area-area di sekitar area Kota Lama yang kosong, sementara wilayah tersebut belum sepenuhnya dilengkapi dengan fasilitas yang memadai. Berkaitan dengan manajemen pengelolaan Kawasan Kota Lama, hal ini menunjukkan bahwa manajemen yang dilakukan belum sepenuhnya mengantisipasi permasalahan yang timbul setelah dilakukan revitalisasi infrastruktur. Demikian halnya transportasi di area Kota Lama belum terintegrasi dengan kawasan wisata lainnya dan pengunjung lebih banyak menggunakan transportasi pribadi. Antara kawasan wisata Pandaranan, Lawang Sewu dan Kota Lama belum ada transportasi publik yang nyaman, mudah diakses, dan cepat; 4) Pengembangan Kawasan Kota Lama dan sumberdaya manusia pengelola berjalan lambat karena hanya mengandalkan anggaran pemerintah yang terbatas. Renovasi situs Kota Lama khususnya dalam infrastruktur memerlukan perawatan dengan anggaran besar. Besarnya anggaran pengembangan sumberdaya manusia pengelolaan Kawasan Kota Lama yang menjadi beban APBD Kota Semarang mencapai lima miliar rupiah dalam kurun waktu 24 tahun.

Berdasarkan penelitian Yuliati, et al (2019), pemerintah kota sudah melakukan berbagai kolaborasi dengan banyak aktor dalam pengelolaan namun belum optimal. Selanjutnya penelitian Puspitasari, A.Y, dkk (2018) menyimpulkan

disamping permasalahan lingkungan, bangunan, dan sosial, pengelolaan Kota Lama dihadapkan pada permasalahan tata kelola berupa lemahnya koordinasi antar aktor. Penelitian yang dilakukan oleh Galang (2017) mendapatkan kesimpulan bahwa implementasi kebijakan revitalisasi belum sepenuhnya optimal disebabkan karena kondisi sosial ekonomi, dan kelemahan koordinasi antar pemangku kepentingan.

Kolaborasi dalam pengelolaan situs Kota Lama sangat diperlukan. Kolaborasi menurut Wana (2008) memiliki beberapa manfaat yaitu: 1) Kolaborasi membantu pengambil kebijakan dalam mengidentifikasi pemangku kepentingan atau penerimaan terhadap keputusan; 2) Kolaborasi memberikan solusi dan daya tarik terhadap komunitas; 3) Kolaborasi bagi pemangku kepentingan non pemerintah, dapat menciptakan pemahaman yang lebih baik dan dapat menggunakan pengaruhnya untuk menentukan kebijakan; 4) Kolaborasi bagi organisasi dapat mendorong perubahan dan realokasi sumberdaya. Birokrasi menjadi lebih efektif dalam mengirimkan kebijakan ke tingkat bawah. Selanjutnya disampaikan oleh Ansell dan Gash alasan pentingnya kolaborasi adalah sebagai berikut: 1) Mengantisipasi kegagalan implementasi kebijakan; 2) Mengantisipasi ketidakmampuan kelompok dalam pengambilan keputusan terutama disebabkan oleh pemisahan kekuasaan; 3) Mobilisasi kelompok kepentingan yang akan lebih mudah; dan 4) Membantu keterbatasan biaya dalam sebuah program.

Pendapat Ansell and Gash (2007), kolaborasi pemerintah difokuskan pada isu dan kebijakan publik. Isu publik dalam hal ini berbeda dengan kerjasama pemerintah dan bentuk lain dari konsensus pembuatan keputusan seperti revolusi

atau mediasi. Isu dan kebijakan publik dimaksud berupa revitalisasi sebagai salah satu cagar budaya di Kota Semarang. Kolaborasi tersebut dilakukan karena revitalisasi Kota Lama merupakan isu yang kompleks dimana di dalamnya terdapat berbagai kepentingan baik dari perspektif budaya maupun ekonomi. Hal tersebut sejalan dengan Johnston (2013) yang melihat munculnya kolaborasi pemerintahan karena salah satunya ketika menghadapi kompleksitas dan ketergantungan antar institusi. Gambarnya, ketika pemerintah pusat dan Pemerintah Kota Semarang akan memperbaiki bangunan tua di Kawasan Kota Lama sementara bangunan tersebut dimiliki oleh swasta atau perorangan maka kemudian pemerintah harus mendapatkan persetujuan pemilik bangunan tersebut (Rahayu, 2019).

Kolaborasi pemerintahan dalam pengelolaan situs Kota Lama penting untuk dideskripsikan karena banyaknya elemen pemangku kepentingan yang terlibat dalam keberhasilan pengelolaan dan kebijakan. Perlu peran yang simetris antar pemangku kepentingan. Penelitian Raharja,et.al. (2019) menunjukkan pentingnya keberimbangan peran aktor dalam kolaborasi, dimana ditemukan adanya dominasi pemerintah dalam pengelolaan Subak (Salamanca,et.al.2015).

Upaya untuk menjadikan *world heritage* versi UNESCO diperlukan manajemen pengelolaan yang baik meliputi kebijakan dan implementasinya. Kolaborasi pemangku kepentingan sejak tahapan perencanaan hingga evaluasi kebijakan mutlak dilakukan. Sebagaimana pendapat Dunn (2003:24-25) tahapan kebijakan publik terdiri atas penyusunan agenda, formulasi, adopsi, implementasi, dan tahap evaluasi. Kebijakan disusun untuk memberikan solusi masalah yang dihadapi publik, mengingat pada situs Kota Lama terdapat berbagai elemen yang

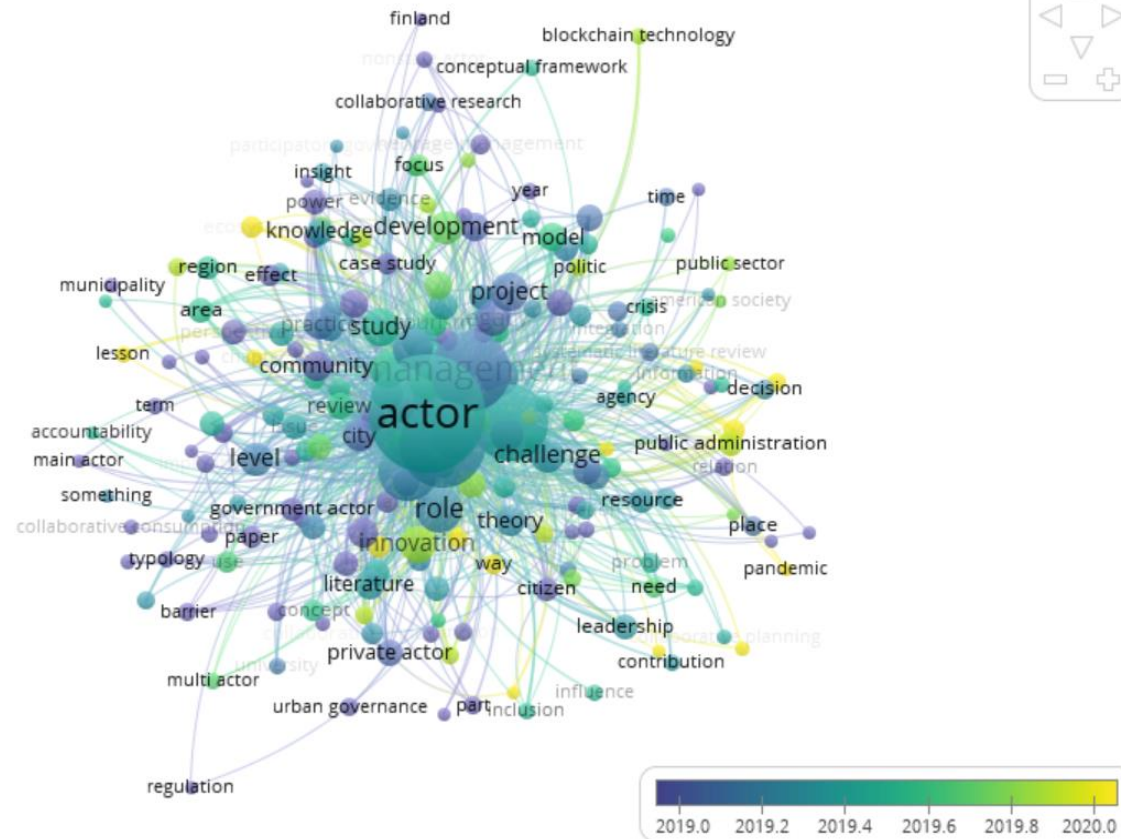
berkepentingan di dalamnya, diantaranya pemerintah, pemilik gedung, dan masyarakat.

Pengelolaan situs Kota Lama saat ini melibatkan beberapa aktor antara lain pemerintah, bisnis, perguruan tinggi, Lembaga Sosial Masyarakat (LSM), dan masyarakat. Penelitian yang dilakukan saat ini bertujuan untuk melakukan menganalisa pemetaan aktor, nilai-nilai aktor, *collaborative governance* dan faktor-faktor pendorong dan penghambat, sehingga diharapkan mendapatkan gambaran eksisting dan menemukan model rekomendasi *collaborative governance* dalam pengelolaan situs Kota Lama. Berdasarkan gambaran pada latar belakang di atas, pertanyaan penelitian yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah sejauh mana *collaborative governance* pengelolaan situs Kota Lama Semarang.

1.2. Keaslian Penelitian

Penelitian berkaitan pengelolaan cagar budaya menarik dilakukan. Selama ini penelitian yang ada lebih banyak mengupas dari dimensi manajemen, kesejarahan, struktur bangunan, revitalisasi, pengelolaan ekonomi, sosial, budaya, dan sebagainya. Penelitian yang menyoroti tentang *collaborative governance* aktor secara *hepta helix* dalam pengelolaan kawasan cagar budaya belum pernah dilakukan.

Pemetaan yang dilakukan oleh penulis menggunakan aplikasi *publish and perish* dan *vos viewer* terhadap riset selama kurun waktu 2010 hingga 2023 dengan mengambil kata kunci *collaborative*, *governance*, *heritage*, dan *hepta helix* ditemukan visualisasi berikut ini:



Gambar 1.1
Posisi Topik Penelitian *Collaborative Governance*
Sumber: Diolah Peneliti, 2022

Berdasarkan hasil pemetaan di atas diketahui bahwa *hepta helix collaborative governance* dalam pengelolaan situs cagar budaya belum pernah diteliti sebelumnya. Beberapa aspek yang banyak diteliti dalam *collaborative governance* di kawasan *heritage* diantaranya terkait peran aktor, tantangan, pengembangan kawasan, komunitas, dan inovasi.

1.3. Identifikasi Masalah

Merujuk dari berbagai penelitian, pengelolaan situs Kota Lama saat ini masih didominasi oleh pemerintah meskipun terdapat sejumlah aktor yang terlibat, yaitu bisnis, perguruan tinggi, LSM, masyarakat, dan media. Kondisi ini menunjukkan lemahnya kolaborasi antar aktor yang berdampak pada: a) Banyak bangunan yang masih tidak diketahui pemiliknya; b) Koordinasi kegiatan penataan dan penertiban pada situs Kota Lama masih kurang; c) Situs Kota Lama belum terintegrasi dengan kawasan wisata lain di Kota Semarang, dan d) Keterbatasan anggaran perawatan sarana prasana dan pengembangan sumberdaya manusia pengelola. Berbagai persoalan tersebut menunjukkan masih adanya kekurangan dalam manajemen pengelolaan Kawasan Kota Lama.

1.4. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, rumusan permasalahan penelitian ini yaitu:

1. Siapa aktor yang terlibat dalam pengelolaan situs Kota Lama Semarang?
2. Apa nilai-nilai yang dimiliki para aktor dalam pengelolaan situs Kota Lama Semarang?

3. Bagaimana *collaborative governance* dalam pengelolaan situs Kota Lama Semarang?
4. Apa faktor pendorong dan penghambat *collaborative governance* dalam pengelolaan situs Kota Lama Semarang?
5. Bagaimana model *collaborative governance* dalam pengelolaan situs Kota Lama Semarang?

1.5. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis aktor yang terlibat dalam pengelolaan situs Kota Lama Semarang;
2. Menganalisis nilai yang dimiliki para aktor dalam pengelolaan situs Kota Lama Semarang;
3. Menganalisis *collaborative governance* dalam pengelolaan situs Kota Lama Semarang;
4. Menganalisis faktor pendorong dan penghambat dalam *collaborative governance* dalam pengelolaan situs Kota Lama Semarang;
5. Menyusun model *collaborative governance* dalam pengelolaan situs Kota Lama Semarang.

1.6. Manfaat Penelitian

1.6.1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis penelitian ini sebagai berikut:

- a) Merekonstruksi teori aktor dari *Carayannis and Campbell* (2010) yang mengatakan skema lima aktor dalam *collaborative governance* (*penta helix*) dan melengkapi temuan Rachim (2020) dalam studi *collaborative governanance* dengan skema enam aktor (*hexa helix*) menjadi tujuh aktor (*hepta helix*);
- b) Merekonstruksi nilai-nilai aktor sesuai pendapat *United Nations Development Programme* (UNDP) tentang prinsip *Good Governance*;
- c) Merekonstruksi tahapan *collaborative governance* dari Wanna (2008);
- d) Merekonstruksi faktor pendorong dan penghambat *collaborative governance* atas penelitian Astuti, et al (2020) dengan menambahkan peran teknologi informasi, visi pengelolaan, dan kriteria *outstanding universal value (OUV) UNESCO* dalam pengelolaan situs Kota Lama.

1.6.2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis penelitian ini adalah merekomendasikan revisi Peraturan Walikota Semarang Nomor 12 Tahun 2007 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelola Kawasan Kota Lama (BPK2L) Semarang dalam rangka penguatan BPK2L sebagai lembaga non struktural pengelola situs Kota Lama.