

Kebijakan Manajemen Aset Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Dalam Upaya Pelestarian Bangunan Cagar Budaya di Kota Surabaya

Idrus Khoirudin

Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga

Abstract

This research aims to answer the question of how research and conversation model of the development of asset management area in the preservation of heritage buildings in Surabaya. The back ground behind the research, based on empirical facts, that the number of buildings (cultural heritage) that are hallmark of the city's identity as the historical evidence. The fact that the underlying government Surabaya city trying to do conservation To answer this question, researchers used a qualitative research method with type of descriptive research. Selection of informants conducted by purposive sampling and further developed by using the snowball technique. Data obtained through observation and interview process, and take advantage of data source documents and data searches online. Data validity is tested through triangulation of data sources so that the data presented is valid data. Analysis and interpretation of data is done by reviewing all available data obtained through in-depth interviews and utilizing the data source document, then sorted, combined and grouped or categorized and defines a set of data linkage. The result obtained from this conclusion show that the asset management of cultural heritage buildings in the city of Surabaya is not optimal. This can be seen from the lack of human resources and there are still buildings that have not undergone conservation. So many buildings of cultural heritage are not groomed and threatened.

Keywords: Asset management, preservation, cultural heritage building

Pendahuluan

Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang mengatur, pengelolaan aset negara berada pada penguasaan Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara, sedangkan pimpinan kementerian/lembaga negara merupakan pengguna barang milik negara, dan pejabat satuan kerja sebagai kuasa pengguna barang milik negara.

Berbeda dengan pengaturan dalam PP Nomor 6 Tahun 2006 yang komprehensif mengatur barang milik negara/daerah, dalam Undang-Undang (UU) Nomor 51 Prp Tahun 1960 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin yang berhak atau kuasanya adalah tidak kuatnya sanksi bagi orang yang mengalihkan aset negara secara tidak sah, sanksinya hanya diancam hukuman Rp. 5.000,- atau pidana penjara maksimal 3 bulan. Masalah tanah dan/atau bangunan milik negara tidak diatur secara khusus dalam undang-undang ini mengingat pentingnya pengamanan aset negara berupa barang

tidak bergerak. Pengaturan tersebut dibutuhkan, karena ada kecenderungan dewasa ini rumah milik negara yang dikuasai dan/atau dipindahtangankan kepada pihak lain tanpa dasar hukum dan prosedur yang jelas. Ketiadaan pengaturan mengenai tanah dan/atau bangunan milik negara memudahkan pihak tertentu yang tidak bertanggung jawab menguasai bahkan memindah tangankan aset negara menjadi milik pribadi.

Setelah diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, telah terjadi perubahan paradigma dalam pemerintahan daerah, yang semula lebih berorientasi sentralistik menjadi desentralistik dan menjalankan otonomi seluas-luasnya. Salah satu aspek penting kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi adalah peningkatan pelayanan umum dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah.

Dalam era otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang lebih besar untuk mengelola kekayaan daerah. Untuk itu, pemerintah daerah dituntut untuk dapat mengelola kekayaan daerah secara profesional, transparan, akuntabel, efisien dan efektif. Pemerintah daerah perlu memiliki system manajemen yang handal untuk mendukung pengelolaan kekayaan daerah mulai dari sistem perencanaan, pelaksanaan/pengelolaan dan system pengawasannya. Untuk meningkatkan kinerja pemerintahan daerah, terutama dalam hal pengelolaan kekayaan daerah, perlu ditetapkan indikator kinerja dan standar kinerja pengelolaan kekayaan daerah. Hal tersebut bermanfaat untuk memudahkan dalam proses pengawasan dan pengevaluasian oleh masyarakat dan DPRD terhadap kinerja pemerintah daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah, di satu sisi memberi harapan besar bagi kemajuan daerah, khususnya bagi daerah yang kaya sumber daya alamnya. Namun di sisi lain, hal ini menjadi tantangan bahkan dilema bagi daerah yang sumber daya alamnya terbatas. Keterbatasan sumberdaya tersebut mengakibatkan kemampuan daerah dalam pembiayaan pembangunan daerah sangat terbatas dan berimplikasi pada pembiayaan pembangunan kebudayaan di daerah.

Surabaya adalah salah satu kota yang berusaha menjawab tantangan otonomi daerah tersebut. Kota Surabaya sudah ada sejak abad ke-18 menjadi bagian dari penjajahan Belanda. Secara resmi Kota Surabaya menjadi bagian dari kekuasaan VOC, setelah pada tahun 1705 Mataram mengadakan perjanjian dengan VOC yang salah satu isinya menyebutkan bahwa VOC diberikan kebebasan mendirikan benteng dan bangunan di seluruh wilayah Jawa. Hal itu dilakukan setelah Mataram merasa berhutang budi kepada VOC yang telah membantunya memadamkan berbagai pemberontakan. Tahun 1743 Belanda memindahkan pusat pemerintahan (*Gezaghebber van den Oosthoek*) dari Semarang ke Surabaya, sehingga Surabaya menjadi bagian dari kolonial Belanda. Pembangunan yang luar biasa kala itu, di mulai dari arsitektur modern, sistem transportasi, hingga penataan kota yang begitu bagus.

Pasca kemerdekaan Indonesia 1945, bangunan kota tersebut memang banyak yang hancur. Namun, tak sedikit pula yang tetap kokoh hingga sekarang. Bangunan-bangunan cagar budaya itulah yang akhirnya menjadi simbol dan bukti sejarah Bangsa. Warisan sejarah tersebut terukir pada ratusan

bangunan tua yang masih berdiri hingga kini. Bangunan itu mulai dari tempat tinggal, perkantoran, sarana publik, infrastruktur jalan dan jembatan, serta sejumlah bangunan lainnya (www.antarajatim.com, diakses 24 September 2013).

Cagar budaya diartikan sebagai warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan.

Bangunan cagar budaya merupakan warisan yang penting dan nilainya sebagai sumber sejarah maupun bagi inspirasi kehidupan bangsa di masa kini dan masa yang akan datang sehingga diperlukan upaya-upaya pelestarian terhadap benda cagar budaya. Melalui pelestarian ini banyak yang akan didapat, *pertama* menjadikannya sebagai daya tarik wisatawan untuk mengunjungi dan melihatnya. Berdasarkan penelitian yang pernah dilakukan *Pacific Area or Travel Association (PATA)* diperoleh kesimpulan bahwa lebih dari 50 persen jumlah wisatawan yang berkunjung ke Asia dan daerah Pasifik memilih adat-istiadat dan peninggalan-peninggalan sejarah dari daerah yang dikunjungi (Oka Yoeti, 1995:12). *Kedua*, sebagai sarana penelitian, pendidikan dan pengemabngan ilmu pengetahuan dan kebudayaan terutama mengenai sejarah dan bangunanya, serta pemanfaatan lainya dalam rangka memajukan kebudayaan bangsa demi kepentingan nasional (Bagijo et al, 2003:22). *Ketiga*, rasa memiliki dari perjalanan bangsanya. Seperti di ungkapkan J.J.A Woorsaae seorang ahli hukum dari universitas Kopenhagen, Denmark pada pertengahan abad ke-19 mengatakan, "bangsa besar adalah bangsa yang tidak hanya melihat masa kini dan masa mendatang, tetapi mau berpaling ke masa lampau untuk menyimak perjalanan yang telah dilaluinya. Bahkan filsuf Aguste Comte, mengatakan "*Savoir Pour Previour*", yang diartikan sebagai, mempelajari masa lalu, melihat masa kini , untuk menentukan masa depan. Memang perlu bahwa hasil pelestarian akan memberikan gambaran tentang perjalanan suatu bangsa, hakekat apa yang tersandang dari perjalanan itu, dan tentu saja identitas budaya bangsanya. Hal ini dimaksudkan agar wajah kota kelak nanti dapat menceritakan dan menyajikan pada generasi mendatang, megenai perjalanan sejarah bangsanya, melalui bangunan atau gedungnya.

Bangunan cagar budaya merupakan warisan tersendiri bagi sejarah kota. Oleh karena itu Pemerintah Kota wajib melindungi dan melakukan pengelolaan serta pelestarian terhadap bangunan cagar budaya. Selain itu perlunya melestarikan suatu kawasan cagar budaya didasari oleh setidaknya tiga hal. Hal yang pertama adalah kawasan cagar budaya adalah milik bersama; kawasan cagar budaya merefleksikan keunikan, konteks dari suatu kawasan, kota, atau bahkan suatu negara, sehingga pelestarian cagar budaya berarti menjaga barang publik (*common good*) yang dapat dipergunakan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat dan membangun rasa memiliki dalam masyarakat.

Hal yang kedua adalah konservasi kawasan cagar budaya dapat membantu pemerintah dalam pengembangan ekonomi, artinya pada saat bangunan cagar budaya yang telah dikelola dan dikonservasi dengan baik, nantinya akan menjadi daya tarik tersendiri bagi turis asing maupun domestik. Sehingga dapat meningkatkan pemasukan tersendiri bagi daerah tersebut. Dan yang ketiga sebagai salah satu perwujudan dari pembangunan berkelanjutan. Pelestarian yang diikuti dengan pengelolaan terhadap cagar budaya merupakan salah satu isu dalam pembangunan berkelanjutan. Dengan melakukan pelestarian suatu cagar budaya, dan menghidupkannya kembali dengan cara yang baru, merupakan salah satu bentuk realisasi pembangunan berkelanjutan yang efektif.

Dalam melakukan pengelolaan cagar budaya pemerintah kota Surabaya telah mempunyai peraturan daerah yang mengatur mengenai pelestarian (konservasi) cagar budaya yang ada di kota ini, yakni melalui peraturan daerah No. 5 Tahun 2005 tentang pelestarian dan/atau lingkungan cagar budaya serta dibentuk pula tim pertimbangan cagar budaya dan tim pengawasan cagar budaya untuk mendukung pelaksanaan kebijakan. Namun dalam pelaksanaan konservasi cagar budaya di Surabaya muncul berbagai permasalahan. Antara lain kurangnya pengetahuan atau ketidaktahuan masyarakat tentang benda, bangunan maupun kawasan cagar budaya yang ada disekitarnya.

Pada umumnya masyarakat kurang memahami kriteria yang menjadi dasar penetapan suatu bangunan atau kawasan terklasifikasi sebagai cagar budaya. Ketidaktahuan tentang eksistensi bangunan, benda atau kawasan cagar budaya tidak hanya dialami oleh masyarakat, pemilik bangunan, maupun para pemilik modal atau investor juga banyak yang tidak memahami dan melanggar prosedur pembangunan di kawasan cagar budaya, sehingga

pembongkaran terlebih dahulu dilakukan, baru kemudian dilaporkan sehingga tidak ada lagi yang bisa diperbuat.

Undang-undang juga mensyaratkan bahwa pelestarian hanya dapat dilakukan atau dikoordinasikan oleh tenaga ahli, setelah objek yang akan dilestarikan dibuat dokumentasinya dan studi kelayakannya. Posisi tenaga ahli di kemudian hari akan memegang peranan strategis dalam upaya pelestarian cagar budaya yang dimotori masyarakat. Oleh karena itu pendidikan mereka menjadi prioritas Pemerintah Pusat. Dengan demikian peran Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam 10 tahun ke depan diharapkan akan mampu melakukan sendiri pelestarian cagar budaya. Hal ini menarik untuk disimak mengingat tenaga ahli yang dimaksudkan dalam undang-undang dapat bekerja di lingkungan pemerintahan, perorangan, lembaga swasta, LSM, atau unsur masyarakat hukum adat. Sinergi para ahli ini diharapkan mampu mempertahankan warisan budaya di seluruh Indonesia sebagai bagian dari upaya mempertahankan dan membangun karakter bangsa.

Peran Pemerintah Daerah dan masyarakat sebagai pemilik benda cagar budaya sangat sedikit disinggung di dalamnya, sifat larangan yang konservatif dalam hal tertentu seperti untuk mempertahankan eksistensi benda cagar budaya dianggap baik, akan tetapi pada sisi yang lain seperti kewajiban Pemerintah Pusat sendiri kepada masyarakat nyaris tidak diatur secara rinci di dalamnya.

Dalam upayanya untuk menyelamatkan aset kota dalam bentuk bangunan cagar budaya ini Pemkot Surabaya memiliki beberapa permasalahan, diantaranya sulitnya untuk melakukan proses pengklasifikasian bangunan cagar budaya, dukungan dari pusat, maupun keengganan pemilik bangunan cagar budaya itu sendiri untuk merawat dan menjaga property yang dimilikinya, pemilik bangunan cagar budaya umumnya lebih suka untuk mengkonversi bangunan cagar budaya yang dimilikinya menjadi bangunan modern yang kadangkala merubah struktur asli bangunan itu sendiri, beberapa contoh diantaranya adalah bangunan RS Mardi Santoso yang terletak di Jl. Bubutan serta Penjara Kalisosok yang saat ini hanya menyisakan beberapa persen dari struktur asli bangunan.

Fenomena-fenomena diatas menunjukkan lemahnya pengawasan pemerintah kota didalam melakukan pengawasan meskipun secara teknis

Volume 3, Nomor 1, Januari – April 2015

pengelolaan bangunan cagar budaya telah memiliki payung hukum namun dalam implementasinya tidak dapat berjalan dengan baik, hal ini didukung dengan banyaknya bangunan cagar budaya yang telah dimiliki oleh pihak swasta, terbukti dari 176 bangunan yang dikategorikan sebagai bangunan bernilai sejarah tinggi, hanya 6 bangunan cagar budaya yang menjadi milik pemerintah kota sedangkan sisanya milik swasta. Namun, jumlah tersebut belum merangkum semua bukti sejarah yang ada. Dari total 176 bangunan cagar budaya yang sudah ditetapkan, 75% di antaranya dalam kondisi baik. Sementara sisanya, yakni 25% dalam kondisi rusak. Penyebabnya macam-macam, mulai dari pemanfaatan yang tidak bagus hingga pemilik bangunan yang sengaja merusaknya untuk kepentingan komersial. Potensi perusakan inilah yang coba diredam pemerintah kota Surabaya dengan melakukan konservasi.

Ironisnya, pada saat yang sama kini, dimana Surabaya tengah menuju pada modernisasi yang menekankan pada sektor industri, perdagangan dan jasa, disadari atau tidak proses pembangunan nampaknya hanya mengejar modernitas fisik. Pihak pengembang mengesampingkan faktor sejarah yang terkandung dalam bangunan-bangunan peninggalan. Hanya karena bangunan nampak tua dan tidak terawat, pengembang membongkar bangunan lama untuk dijadikan bangunan baru yang nantinya difungsikan sebagai ruko atau perkantoran yang diharapkan akan dapat menyerap lebih banyak pendapatan.

Jauh sebelumnya, gejala seperti ini telah dirasakan sejak tahun 1970. Misalnya kasus pembongkaran Toko NAM, Jembatan Merah, Rumah Sakit Simpang (CBZ), Markas KKO di Gubeng, Markas Bung Tomo di Jalan Biliton 7, Markas Polri Ambengan, Gedung PDAM Kaliasin, menara Stasiun Gubeng, Pasar Besar yang sekarang menjadi BAPPEDA, Asrama Mahasiswa di Jalan Blauran 57, Gedung Peln di Jalan Pahlawan 110, Pasar Wonokromo yang merupakan “museum” arsitektur Jencky, serta LP Kalisosok dan Pasar Tunjungan, yang sedang dalam rencana pembongkaran, akan mengalami nasib sama dengan pasar Wonokromo (Aminuddin, 2003).

Tabel I.1.
Daftar Bangunan Cagar Budaya yang Telah Mengalami Perubahan Bentuk

No	NAMA BANGUNAN		LOKASI	PERIODE
	LAMA	BARU		
1	Gedung Nasional	Gedung Nasional	Jl. Bubutan No 87	1934

	Indonesia (GNI)	Indonesia (GNI)		
2	Gedung N.I.A.S	Fakultas Kedokteran Unair	Jl. Prof Dr. Moestopo	1913
3	Susteran Santa Maria	SMP/SMA Santa Maria	Jl. Raya daramo No 49	1925
4	Gedung “K.E.S” (Konningin Emma School)	Gedung SMK Negeri 2 Surabaya	Jl. TGP No 26 (Prins Hendrik Straat)	1912
5	Gedung M.U.L.O Praban	SMP 3 dan 4 Surabaya	Jl. Praban No 3	1890
6	Broederan St. Louis	SMA St.Louis	Jl. Dr. Soetomo No 13	1923
7	Gedung “YMCA”	SMA IMKA	Jl. Komes Pol. M Duryat No 9 (d/h Juliana Boulevard)	1925
8	Gedung “H.B.S”	SMA Kompleks Wijaya Kusuma (SMUN 1,2,5,9)	Jl. Wijaya Kusuma (d/h HBS Straat)	1925
9	Gedung Christellike MULO	SMA PETRA	Jl. Embong wungu No. 2-4	1928
10	Gedung “Don Bosco”	Sekolah dan panti asuhan Don Bosco	Jl. Tidar 115 (d/h Princesse laan)	1930
11	“Militere ziekenhuis” karangmenjangan	RSUD dr. Soetomo	Jl. Prof. Dr. Moestopo (d/h viaduct straat)	1939
12	Darmo ziekenhuis	Rumah Sakit Damo	Jl. Raya darmo	1919
13	Kediaman keluarga Baswedan	R.S Al-Irsyad	Jl. KHM Mansyur	1870
14	Gouverneur Kantoer	Kantor Gubernur	Jl. Pahlawan 110 (d/h Aloon-aloon straat)	1870
15	Gouverneur woening	Geudng Garahadi	Jl. Pemuda no.7 / Jl. Gubernur Suryo No 7	1796
16	Gemeenia Kantoer	Gedung DPRD Tk.II KMS	Jl. Walikota mustajab (d/h ondomohen weg)	1926
17	Hoodfbureau Van Politie	Kantor Polwiltabs Surabaya	Jl. Taman Sikatan 1	1850
18	Simpangse Socieit	Gedung Bali Pemuda	Jl. Gubernur Suryo No 16 (d/h Simpang weg)	1907
19	Hoold Post Kantoer	Gedung Kantor Post	Jl. Kebonrejo 10 (d/h Regent-sstraat)	1928
20	Kantor telepon utara	Kantor TELKOM	Jl. Garuda 8 (d/h baank-sstraat)	1925
21	Canna Plein	Taman Makam Pahlawan Kusuma Bangsa	Jl. Kusuma bangsa (d/h cana-laan)	1945
22	Gedung Djakara Lloyd / KPM	Kantor PELNI	Jl. Pahlwan 112-114 (d/h Aloon-aloon Straat)	1930
23	Gedung Asia -Afrika (d/h Soeara Asia)	Gedung Perkantoran	Jl. Pahlwan 116 (d/h Aloon-aloon Straat)	1920
24	Kantor Berita Indonesia/ANTARA	Gedung SEIKO	Jl. Tunjungan 100/ Jl. Embong Malang 2	1930
25	2 buah viaduct Kereta Api	2 buah viaduct Kereta Api	Jl. Pahlawan danjl. Bubutan	1870
26	Oranje Hotel / Hotel Yamato	Hotel Majapahit	Jl. Tunjungan 65	1910
27	Gedung Loge de Vriendschap	Kantor BPN	Jl. Tunjungan 80	1809
28	Gedung internatio	Jembatan Merah Plasa	Jl. Taman jayagrono (d/h Williams plein)	1920
29	Gedung Bank indonesia	Gedung Bank jatim	Jl. Garuda No 1-3	1920
30	Gedung D.V.O	Mess Angkatan darat	Jl. Sisingamangaraja XII-5 (d/h Batavia weg)	1850
31	Kator Polisi	Gedung Wismilak	Jl. Raya Darmo 38	1928
32	Masjid kemayoran	Masjid Kemayoran	Jl. Indrapura (d/h Westernbergbuiten Weig)	1845
33	Gedung H.V.A	PTP – XX / XXV	Jl. Merak (d/h Commedie Straat)	1925
34	Gedung Lindeleves	Bank Dagang Negara Indonesia	Jl. Pahlawan 120	1913
35	Gedung B.P.M	PERTAMINA/UPON V	Jl. Veteran 6-8 (d/h Societies Straat)	1880
36	Gedung de industrie “Crane putar”	PT BBI Unit Diesel “crane putar”	Jl. KHM Mansyur 229 (d/h Kampement straat Jl. Kalimas Timur	1878
37	Menara Pengawas Pelabuhan Perak	Kantor Administrasi Pelabuhan (ADPEL)	Jl. Samodra 9tanjung perak)	1923
38	Mess R.R.I	Perumahan	Jl. Kayun 34	1935
39	Rumah Tinggal	Rumah Tinggal Pak Amin	Jl. Mawar 10-12	1935
40	Gedung “Reiniersz MULO”	Wx mahasiswa Airlangga	Jl. Blauran 57	1785
41	Penjara Kalisosok	penjara Kalisosok	Jl. Penjara (d/h Werf-Straat)	1750
42	Penjara Koblen	Penjara Koblen	Jl. Koblen	1930
43	Lapangan tambak Sari	Gelora 10 November	Jl. Tambak Sari	1930
44	Gedung Raad Van Justitie (sisa Lokasi)	Tugu Pahlawan	Jl. Pahlawan	1951
45	Joko Dolog	Joko Dolog	Jl. Taman Apsari	1289
46	Kembang Kuning	Kembang Kuning	Jl. Kembang kuning	Abad XV- XVI
47	Stasiun Surabaya Kota	Stasiun Surabaya Kota (semut)	Jl. Stasiun Kota	1878
48	Stasiun Gubeng	Stasiun Gubeng	Jl. Gubeng pojok	1910
49	Gedung kediaman Direktur Bank Indonesia	Gedung Museum Mpu tantular	Jl. Taman Mayang Kara 6	1925
50	Pintu Air jagir	Pintu Air Jagir	Jl. Jagir Wonokromo	1923
51	Rumah HOS	Rumah HOS	Jl. Pemeleh VII/ 29-	Abad 19

	Tjokroaminoto	Tjokroaminoto	31	
52	Rumah WR Supratman	Rumah WR Supratman	Jl. Mangga 21	1925
53	Gedung Kabupaten Surabaya	Gedung Taman Budaya	Jl. Gentengkali 85	1881
54	Gedung SDN Simpang (bagian dari kompleks bangunan)	Gedung SDN Kaliasin 1,2,3,4	Jl. Gubernur suryo	1816
55	Tokok nam	Sogo	Jl. Embong Malang	Abad 18
56	Makam Botoh Putih	Makam botoh Putih	Jl. Pegirian	1365
57	Gedung Centrale Burgerlijke Ziekeninriching/rumah sakit simpang (Hotel dan Mall Plasa Surabaya)	Hotel dan Mall Plasa Surabaya	Jl. Simpang	
58	Rumah sakit Mardis Santoso	Rumah sakit Griya husada	Jl bubutan no 93	

Sumber : Dinas Pariwisata Dan Kebudayaan Kota Surabaya 2014

Keberadaan bangunan-bangunan cagar budaya tersebut sebagian besar telah beralif fungsi dan mengalami perubahan. Oleh karena itu pemerintah setempat berupaya untuk segera melakukan perlindungan hukum serta menerapkan aturan-aturan guna menjaga kelestarian bangunan cagar budaya. Langkah Pemerintah Kota Surabaya (ketika itu Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya) sejak terbitnya UU No 5/ 1992 tentang Benda Cagar budaya cukup beragam untuk dapat menerapkan UU tersebut. Dimulai dengan berbagai seminar dan pemberian penghargaan kepada pengelola bangunan yang bernilai sebagai cagar budaya yang kondisinya terawat baik dan berbagai penelitian, lalu dilanjutkan dengan dua SK Wali Kota yang terbit pada Tahun 1996 dan 1998. SK Wali Kota nomor 188.45/251/402.1.04/1996 menetapkan 61 lokasi dan benda dan situs benda cagar budaya yang dilindungi. Adapun SK Walikota Nomor 188.45/004/402.1.04/1998 menetapkan 102 lokasi benda dan situs cagar budaya yang harus dilindungi.

Bangunan-bangunan tersebut diruntuhkan atas nama modernisasi dengan motivasi ekonomi demi kepentingan pihak-pihak tertentu yang jelas tidak memiliki kepekaan terhadap nilai bangunan sejarah bangunan cagar budaya. Padahal, arsitektur bangunan-bangunan tersebut berkaitan erat dengan sejarah perkembangan Kota Surabaya. Bangunan-bangunan cagar budaya merupakan bukti empiris dan fakta sejarah yang dapat menjelaskan keterkaitan antara nilai masa lalu dan masa kini yang menjadikan Surabaya seperti sekarang. Selain itu, apabila bangunan-bangunan tersebut dilestarikan dan tidak dibongkar, hal tersebut dapat memperkuat karakter Surabaya sebagai Kota Pahlawan. Upaya pemusnahan atau pengalih fungsian bangunan-bangunan cagar budaya adalah sangat tidak bijak. Dan pihak-pihak yang melakukannya adalah manusia-manusia buta sejarah yang merupakan produk dari masyarakat yang tidak menghargai sejarah-budaya.

Penelitian yang mengangkat topik manajemen aset daerah bukanlah sebuah penelitian yang pertama kali dilakukan. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Hesria Noviayanti Siama yang meneliti mengenai manajemen aset daerah melalui studi pada dinas pendapatan pengelolaan keuangan dan aset daerah (DPPKAD) Kabupaten Tana Toraja. Dasar penelitiannya adalah studi kasus mengenai penggunaan aset daerah khususnya barang bergerak yang terjadi di Kabupaten Tana Toraja. Unit analisis dalam penelitian ini adalah organisasi, yaitu Dinas Pengelolaan Pendapatan Keuangan dan Aset Daerah. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa manajemen aset di kantor Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) belum optimal dalam rangka mengelola aset daerah di Kabupaten Tana Toraja. Hal ini terbukti dengan penginventarisasian yang kurang maksimal, belum adanya peraturan daerah yang mengatur dan sebagainya.

Di dalam penelitian ini, peneliti tertarik untuk meneliti tentang model kebijakan manajemen aset yang diklasifikasikan sebagai bangunan cagar budaya di Kota Surabaya. Ini dilakukan karena masih banyaknya bangunan cagar budaya yang terbengkalai dan keberadaannya selalu dihiraukan meskipun telah terdapat peraturan maupun perlindungan hukum terhadap bangunan-bangunan tersebut. Peneliti sadar akan adanya keterbatasan sehingga dalam penelitian ini akan diberikan batasan untuk mempermudah berjalannya penelitian yang dilakukan. Batasan peneliti berikan pada lingkup model pengembangan manajemen aset daerah sebagai langkah pemerintah dan pihak-pihak terkait dalam mengoptimalkan kebijakan manajemen aset terhadap bangunan cagar budaya yang ada di kota Surabaya.

Teknik penentuan informan dilakukan secara *purposive sampling*, dimana informan yang dipilih merupakan pihak yang dianggap paling mengetahui dan memahami tentang permasalahan dalam penelitian ini. Kemudian berkembang dengan menggunakan teknik *snowball* dimana pemilihan informan lanjutan dalam rangka penggalan data untuk mendapatkan variasi dan kedalaman informasi diperoleh atas rujukan atau rekomendasi *key informan*.

Manajemen Aset

Menurut Britton, Connellan, Croft (1989) mengatakan *Asset Management* adalah “*define good asset management in term of measuring the value of properties (asset) in monetary term and employing the minimum amount of expenditure on its management*”.

Menurut Siregar (2004:518-520), di dunia internasional manajemen aset telah berkembang cukup pesat, namun di Indonesia hal ini khususnya dalam konteks pengelolaan aset pemerintah daerah sepenuhnya belum dipahami oleh para pengelola daerah. Manajemen aset pemerintah daerah dapat dibagi dalam lima tahap kerja yang meliputi; inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimalisasi aset, pengawasan dan pengendalian, di mana kelima tahapan tersebut adalah saling berhubungan dan terintegrasi satu dengan yang lainnya. Lebih jelas hal tersebut tersebut sebagai berikut:

1) Inventarisasi Aset

Inventarisasi Aset merupakan kegiatan yang terdiri dari dua aspek, yaitu inventarisasi fisik dan yuridis/legal. Aspek fisik terdiri atas bentuk, luas, lokasi, volume/jumlah, jenis, alamat dan lain-lain. Sedangkan aspek yuridis adalah status penguasaan, masalah legal yang dimiliki, batas akhir penguasaan. Proses kerja yang dilakukan adalah pendataan, kodifikasi/labelling, pengelompokkan dan pembukuan/administrasi sesuai dengan tujuan manajemen aset.

2) Legal Audit

Demikian menyangkut legal audit sebagai lingkup kerja manajemen aset yang berupa inventarisasi status penguasaan aset, sistem dan prosedur penguasaan atau pengalihan aset. Selanjutnya identifikasi dan mencari solusi atas permasalahan legal, dan strategi untuk memecahkan berbagai permasalahan legal yang terkait dengan penguasaan dan pengalihan aset. Masalah yang sering dihadapi dalam legal audit, menyangkut status penguasaan yang lemah, aset dikuasai pihak lain, pemindahan aset yang tidak termonitor dan lain lain.

3) Penilaian Aset

Kesatuan kerja lanjutan dari manajemen aset, yaitu berupa kegiatan penilaian aset sebagai upaya penilaian atas aset yang dikuasai pemerintah daerah dan biasanya kegiatan ini dilakukan oleh konsultan penilaian independen. Hasil dari nilai tersebut akan dapat dimanfaatkan untuk mengetahui nilai kekayaan maupun informasi untuk penetapan harga bagi aset yang ingin dijual.

4) Optimalisasi Aset

Selanjutnya optimalisasi aset merupakan kegiatan untuk mengoptimalkan potensi fisik, lokasi, nilai, jumlah/volume, legal dan ekonomi yang dimiliki aset tersebut. Dalam kegiatan ini aset-aset yang dikuasai Pemda diidentifikasi dan dikelompokkan atas aset yang memiliki potensi dan yang tidak memiliki potensi. Aset yang memiliki potensi dapat dikelompokkan berdasarkan sektor-sektor unggulan yang dapat menjadi tumpuan dalam strategi pengembangan ekonomi nasional, baik dalam jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang. Untuk menentukan hal tersebut harus terukur dan transparan, sedangkan aset yang tidak dapat dioptimalkan, harus dicari faktor penyebabnya, apakah faktor permasalahan legal, fisik, nilai ekonomi yang rendah ataupun faktor lainnya, sehingga setiap aset nantinya memberikan nilai tersendiri. Hasil akhir dari tahapan ini adalah rekomendasi yang berupa sasaran, strategi dan program untuk mengoptimalkan aset yang dikuasai.

5) Pengawasan dan Pengendalian

Kemudian sebagai kegiatan akhir dari manajemen aset yaitu pengawasan dan pengendalian dan hal ini sering menjadi bahan hujatan terhadap Pemda saat ini. Sarana yang paling efektif untuk meningkatkan kinerja aspek ini adalah pengembangan SIMA (Sistem Informasi Manajemen Aset). Melalui SIMA, transparansi kerja dalam pengelolaan aset sangat terjamin tanpa perlu adanya kekhawatiran akan pengawasan dan pengendalian yang lemah. Dalam SIMA, keempat aspek di atas diakomodasi dalam sistem dengan menambah aspek pengawasan dan pengendalian. Demikian setiap penanganan terhadap suatu aset, termonitor jelas, mulai dari lingkup penanganan hingga siapa yang bertanggungjawab menanganinya. Hal ini akan diharapkan meminimalkan KKN dalam pelaksanaan pelayanan oleh Pemda.

Bangunan Cagar Budaya

Bangunan cagar budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang berinding dan/atau tidak berinding, dan beratap (www.penelithukum.org, diakses pada 2 Oktober 2013). Menurut perda Kota Surabaya No 5 Tahun 2005 tentang Bangunan Cagar Budaya adalah bangunan buatan manusia, berupa kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagiannya atau sisa-sisanya, yang berumur sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, atau mewakili masa gaya yang khas dan

mewakili masa gaya sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun, serta dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan.

Berdasarkan beberapa definisi yang telah dijelaskan terkait dengan bangunan cagar budaya dapat diartikan bahwasanya bangunan cagar budaya merupakan bangunan kuno yang memiliki usia sekurang-kurangnya 50 (lima puluh tahun) atau lebih serta memiliki nilai sejarah tersendiri. Dalam hal ini yang dimaksud dengan nilai sejarah adalah bangunan tersebut menjadi saksi bisu tentang sejarah diman tempat itu berada atau pun masa-masa yang menceritakan perkembangan, kejayaan, atau pun masa kelam suatu tempat atau daerah.

Pelestarian Bangunan Cagar Budaya

Pelestarian bangunan cagar budaya adalah upaya konservasi, tetapi tetap mempertahankan manfaat yang dapat diperoleh pada saat itu dengan tetap mempertahankan keberadaan setiap komponen lingkungan untuk pemanfaatan masa depan. Pelestarian secara umum telah menjadi wacana internasional, ini dapat dilihat dari beberapa piagam pelestarian, diantaranya *The Venice Charter* tahun 1964-1965, *The Burra Charter* tahun 1979, Rekomendasi UNESCO tahun 1976, Piagam Washington tahun 1987 serta *The World Heritage Cities Management Guide* tahun 1991. Piagam dari *International Council of Monuments and Site (ICOMOS)* tahun 1981 yaitu *Charter for the Conservation of Places of Cultural Significance, Burra, Australia* yang dikenal dengan *Burra Charter*. Dalam *Burra Charter* tahun 1981 menjelaskan makna pelestarian merupakan suatu proses pengelolaan suatu tempat agar makna kultural yang ada tetap terpelihara dengan baik sesuai situasi dan kondisi setempat (www.australia.icomos.org, diakses pada 12 Oktober 2013).

Piagam Burra menyatakan bahwa pengertian konservasi dapat meliputi seluruh kegiatan pemeliharaan dan sesuai dengan situasi dan kondisi setempat. Oleh karena itu, kegiatan konservasi dapat pula mencakupi ruang lingkup preservasi, restorasi, rekonstruksi, adaptasi, dan revitalisasi. Tujuan dari konservasi adalah mewujudkan kelestarian sumber daya alam hayati serta keseimbangan ekosistemnya, sehingga dapat lebih mendukung upaya peningkatan kesejahteraan dan mutu kehidupan manusia. Dengan demikian, konservasi merupakan upaya mengelola perubahan menuju pelestarian nilai dan warisan budaya yang lebih baik dan berkelanjutan.

Dengan kata lain bahwa dalam konsep konservasi terdapat alur memperbaharui kembali (renew), memanfaatkan kembali (reuse), mengurangi (reduce), mendaur ulang kembali (recycle), dan menguangkan kembali (refund).

Pelestarian sendiri menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Cagar Budaya Pasal 1 Pelestarian adalah upaya dinamis untuk mempertahankan keberadaan Cagar budaya dan nilainya dengan cara melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya. Disini batasan pengertian dari pelestarian yang dimaksud adalah:

1. Preservasi, adalah tindakan atau proses penerapan langkah-langkah dalam mendukung keberadaan bentuk asli, keutuhan material bangunan/struktur. Tindakan ini dapat disertai dengan menambahkan penguat-penguat pada struktur, disamping pemeliharaan material bangunan bersejarah tersebut:
 - a. Upaya melindungi benda cagar budaya secara tidak langsung (pemagaran, pencagaran) dari faktor lingkungan yang merusak; dan
 - b. Mempunyai arti yang mirip dengan konservasi; perbedaannya ialah:
 - 1) Secara teknis: preservasi lebih menekankan pada segi pemeliharaan secara sederhana, tanpa memberikan perlakuan secara khusus terhadap benda; dan
 - 2) Secara strategis/makro: preservasi mempunyai arti yang mirip dengan pelestarian, yang meliputi pekerjaan teknis dan administratif (pembinaan, perlindungan);
2. Rehabilitasi/Renovasi adalah membuat bangunan tua berfungsi kembali. Dengan catatan, perubahan-perubahan dapat dilakukan sampai batas-batas tertentu, agar bangunan dapat beradaptasi terhadap lingkungan atau kondisi sekarang atau yang akan datang. Adalah sebuah proses mengembalikan obyek agar berfungsi kembali, dengan cara memperbaiki agar sesuai dengan kebutuhan sekarang, seraya melestarikan bagian-bagian dan wujud-wujud yang menonjol (penting) dinilai dari aspek sejarah, arsitektur dan budaya. Salah satu bentuk pemugaran yang sifat pekerjaannya hanya memperbaiki bagian-bagian bangunan yang mengalami kerusakan. Bangunan tersebut tidak dibongkar seluruhnya karena pekerjaan rehabilitasi umumnya

melibatkan tingkat prosentase kerusakan yang rendah;

3. Konservasi adalah memelihara dan melindungi tempat-tempat yang indah dan berharga, agar tidak hancur atau berubah sampai batas-batas yang wajar. Menekankan pada penggunaan kembali bangunan lama, agar tidak terlantar. Apakah dengan menghidupkan kembali fungsi lama, ataukah dengan mengubah fungsi bangunan lama dengan fungsi baru yang dibutuhkan. Upaya perlindungan terhadap benda-benda cagar budaya yang dilakukan secara langsung dengan cara membersihkan, memelihara, memperbaiki, baik secara fisik maupun khemis secara langsung dari pengaruh berbagai faktor lingkungan yang merusak. Perlindungan benda-benda (dalam hal ini benda-benda peninggalan sejarah dan purbakala) dari kerusakan yang diakibatkan oleh alam, kimiawi dan mikro organisme; dan
4. Rekonstruksi adalah tindakan suatu proses mereproduksi dengan membangun baru semua bentuk serta detil secara tepat, sebuah bangunan yang telah hancur/hilang, serti tampak pada periode tertentu. Yaitu suatu kegiatan penyusunan kembali struktur bangunan yang rusak/runtah, yang pada umumnya bahan-bahan bangunan yang asli sudah banyak yang hilang. Dalam hal ini kita dapat menggunakan bahan-bahan bangunan yang baru seperti cat warna atau bahan lainnya yang bentuknya harus disesuaikan dengan bangunan aslinya.

Jadi pelestarian yang akan dilakukan meliputi preservasi, rehabilitasi/renovasi, konservasi, dan rekonstruksi. Pelestarian cagar budaya memiliki pedoman pemugaran yang harus mendapat dan memiliki ijin dari Negara sebagai pemilik kuasa. Seperti dalam Bab 2 pasal 2 nomor 1 dan 2 UU No. 5 Tahun 1992 tentang Bangunan Cagar Budaya yang menyebutkan bahwa, (1) semua benda cagar budaya dikuasai Negara; (2) Penguasaan benda cagar budaya meliputi benda cagar budaya yang terdapat di wilayah hukum Republik Indonesia.

Pelestarian juga dapat diartikan sebagai konsep maupun proses pengelolaan suatu tempat atau ruang atau obyek agar makna kultural yang terkandung di dalamnya terpelihara dengan baik. Kegiatan pelestarian meliputi seluruh kegiatan pemeliharaan sesuai dengan kondisi dan situasi lokal maupun upaya pengembangan untuk pemanfaatan lebih lanjut.

Pada dasarnya pelestarian merupakan bagian dari revitalisasi yang didalamnya meliputi pemeliharaan, konservasi serta berbagai bentuk perawatan maupun pelestarian terhadap keberadaan bangunan cagar budaya. Pemeliharaan bangunan itu sendiri harus sesuai dengan standard operasional yang telah ditentukan, hal ini dilakukan agar didalam melakukan konservasi terhadap bangunan cagar budaya tidak sampai merubah bentuk bangunan cagar budaya agar sesuai dengan bentuk aslinya selama itu tidak membahayakan.

Suatu program pelestarian sedapat mungkin tidak hanya dipertahankan keasliannya dan perawatannya namun tidak mendatangkan nilai ekonomi atau manfaat lain bagi pemilik atau masyarakat luas. Dalam hal ini peran arsitek sangat penting dalam menentukan fungsi yang sesuai karena tidak semua fungsi dapat dimasukkan. Kegiatan yang dilakukan ini membutuhkan upaya lintas sektoral, multi dimensi dan disiplin, serta berkelanjutan.

Pemerintah Kota Surabaya melalui Perda No. 5 Tahun 2005 kemudian melakukan konservasi terhadap bangunan cagar budaya dengan menetapkan klasifikasi masing-masing bangunan Cagar budaya menjadi bangunan berklasifikasi yakni Golongan A, golongan B, golongan C, Golongan D. Berikut penjelasan mengenai pembagian klasifikasi

1. Konservasi bangunan cagar budaya Golongan A (*Preservasi*) dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut :
 - a. bangunan dilarang dibongkar dan/atau diubah ;
 - b. apabila kondisi fisik bangunan buruk, roboh, terbakar atau tidak layak berdiri, dapat dilakukan pembongkaran untuk dibangun kembali seperti semula sesuai dengan aslinya;
 - c. pemeliharaan dan perawatan bangunan harus menggunakan bahan yang sama/sejenis atau memiliki karakter yang sama dengan mempertahankan detail ornamen aslinya ;
 - d. dalam upaya revitalisasi dimungkinkan adanya penyesuaian perubahan fungsi sesuai rencana kota yang berlaku tanpa mengubah bentuk aslinya ; dan
 - e. di dalam persil atau lahan bangunan cagar budaya dimungkinkan adanya bangunan
2. Konservasi bangunan cagar budaya Golongan B (*Restorasi/rehabilitasi atau rekonstruksi*) dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. bangunan dilarang dibongkar kecuali apabila kondisi fisik bangunan buruk, roboh, terbakar atau tidak layak tegak, sehingga dapat dilakukan pembongkaran
 - b. dalam hal bangunan cagar budaya sudah tidak utuh lagi maka apabila dilakukan pembangunan harus sesuai dengan bentuk aslinya dan tidak boleh membongkar bagian bangunan yang masih ada ;
 - c. pemeliharaan dan perawatan bangunan cagar budaya harus dilakukan tanpa mengubah
 - d. tampang bangunan, warna dan detail serta ornament bangunan; dalam upaya restorasi/rehabilitasi atau rekonstruksi dimungkinkan adanya perubahan tata ruang bagian dalam, sepanjang tidak mengubah struktur utama bangunan; dan
 - e. di dalam persil atau lahan bangunan cagar budaya dimungkinkan adanya bangunan tambahan yang menjadi satu kesatuan yang utuh dengan bangunan utama
3. Konservasi bangunan cagar budaya Golongan C (Revitalisasi/adaptasi) dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut :
- a. perubahan bangunan dapat dilakukan dengan syarat tetap mempertahankan tampang bangunan utama termasuk warna, detail dan ornamennya;
 - b. warna, detail dan ornamen dari bagian bangunan yang diubah disesuaikan dengan arsitektur bangunan aslinya ;
 - c. penambahan bangunan di dalam tapak atau persil hanya dapat dilakukan di belakang bangunan cagar budaya dan harus disesuaikan dengan arsitektur bangunan cagar budaya dalam keserasian tatanan tapak ; dan
 - d. fungsi bangunan dapat diubah sesuai dengan rencana kota.
4. Konservasi Bangunan cagar budaya Golongan D dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut :
Bahwasanya bangunan cagar budaya yang keberadaannya dianggap dapat membahayakan pengguna maupun lingkungan sekitarnya, sehingga dapat dibongkar dan dapat dibangun kembali sesuai dengan aslinya dengan cara demolisi.

Manajemen Aset Dalam Upaya Pelestarian Bangunan Cagar Budaya

Pemerintah Kota Surabaya memiliki beberapa sasaran dan tujuan dalam melaksanakan kebijakan

konservasi bangunan cagar budaya. Banyaknya bangunan cagar budaya di Kota Surabaya membuat pemerintah Kota memerlukan dana cukup besar untuk pemeliharaan, pengelolaan dan pelestarian bangunan, karena selama ini dana yang digunakan hanya cukup untuk serangkaian kegiatan seperti survey lapangan, rapat, entry data, honor Tim dan juga perawatan bangunan yang semua dana itu dari APBD sementara konservasi tidak hanya mempertahankan bangunan, melainkan juga merawatnya. Tidak hanya dana, pemerintah Kota juga mengharapkan keseriusan pemilik/pengelola bangunan agar merawat bangunan yang dimiliki dengan baik dan sesuai prosedur, karenanya pemerintah Kota melalui dinas kebudayaan dan pariwisata mengharapkan pemilik/pengelola melakukan konsultasi terlebih dahulu jika akan melakukan renovasi, selain agar bangunan di renovasi sesuai dengan kriteria, pemberian konsultasi juga akan memberikan kontrol langsung terhadap bangunan itu sendiri. Sumber daya manusia yang memadai juga dibutuhkan agar proses konservasi bangunan bisa maksimal.

Nilai dapat didefinisikan sebagai manfaat dari program kebijakan, dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi. Karena pada dasarnya nilai merupakan manfaat yang digunakan sebagai alat untuk menentukan ketepatan tujuan dan sasaran program kebijakan. Sementara nilai yang terkandung dalam pelaksanaan konservasi bangunan cagar budaya adalah keberadaan dan terawatnya bangunan cagar budaya. Pemerintah Kota berharap keberadaan dan terawatnya bangunan cagar budaya mampu menjadi identitas kota yang dapat dinikmati masyarakat Kota Surabaya, Indonesia dan wisatawan mancanegara dan sebagai bukti/saksi bisu sejarah suatu kota.

Dalam pembuatan kebijakan konservasi yang dilakukan oleh pemerintah Kota Surabaya, pemerintah tidak asal memunculkan kebijakan atau hanya mengikuti aturan pemerintah pusat yang telah lebih dulu mengeluarkan UU No 5 Tahun 1992, lantas mengeluarkan SK nomor 188.45/251/402.1.04/1996 serta pembentukan Tim Cagar Budaya melalui Surat Keputusan Walikota Surabaya No.188.45/211/436.1.2/2008. Landasan hukum tersebut, muncul setelah dilakukan rapat, penggodokan dan survey terkait konservasi cagar budaya. Dalam kegiatan juga dibahas bagaimana dampak, manfaat, kebutuhan, sampai pada peluang apabila program kebijakan itu dilaksanakan.

Dalam perjalanannya, pemerintah kota mengeluarkan landasan-landasan hukum yang lebih spesifik. Sehingga dapat dilihat sejauh mana kesempatan yang dapat dicapai selama kebijakan konservasi diterapkan. terdapatnya bangunan yang tergolong sebagai cagar budaya sehingga telah menambah jumlah koleksi bangunan cagar budaya di Kota Surabaya. Tidak hanya itu, pemerintah kota juga telah menjalin kerjasama dengan rekanan atau pihak swasta untuk menjaga kelestarian bangunan, misalnya dalam bentuk pengecatan, dan menggandeng pemilik/pengelola cagar budaya untuk melakukan sosialisasi dalam bentuk pariwisata seperti yang dilakukan House of Sampoerna. Pemerintah kota beranggapan, bahwa tindakan yang dilakukan sebagai kesempatan atau peluang guna mencapai tujuan dan sasaran kebijakan.

Pemerintah Kota Surabaya telah membuat kebijakan tentang pemeliharaan manajemen aset cagar budaya daerah Surabaya yang bersifat menyeluruh dapat dinilai telah mendukung terlaksananya kebijakan konservasi bangunan cagar budaya. Kebijakan konservasi bangunan cagar budaya dikeluarkan sesuai dengan program pemerintah mengenai konservasi bangunan cagar budaya secara berkesinambungan. Melalui susunan tim pertimbangan cagar budaya yang terdiri dari kalangan akademisi dan pihak independent yang keberagaman latar belakang pendidikan. Tugas tim ini adalah melakukan observasi dari orientasi, pemeriksaan terhadap bangunan dan lingkungan cagar budayai Kota Surabaya serta melaporkan hasil pemeriksaan dan pengawasan terhadap bangunan atau lingkungan cagar budaya kepada Walikota Surabaya. Kebijakan ini tentu saja memiliki substansi untuk merawat manajemen aset daerah.

Substansi tersebut dapat dilihat pada tugas tim Cagar Budaya untuk melakukan observasi, orientasi serta pengawasan terhadap bangunan dan lingkungan cagar budaya Surabaya. Selain itu, Tim Cagar Budaya juga melakukan Inventarisasi, peninjauan lokasi dan melakukan penelitian terhadap bangunan cagar budaya sebagai aset daerah yang berharg. Selain itu, Tim Cagar Budaya melalui tugas yang tertuang dalam kebijakan diatas juga secara tidak langsung berusaha memahami manajemen aset daerah yang berupa warisan budaya sebagai peninggalan sejarah. Kegiatan yang dilakukan tim Cagar Budaya tersebut diantaranya menginventarisasi beberapa bangunan kuno bersejarah di Jalan Rajawali yang telah dialih fungsikan. Tahapan pemahaman, pengawasan melalui inventarisasi yang dilakukan oleh Pemkot

Surabaya melalui tim Cagar Budaya terhadap bangunan bersejarah di Surabaya tersebut merupakan sebuah wujud nyata tahapan inventarisasi dalam teori manajemen aset yang diutarakan Siregar bahwa Inventarisasi Aset meliputi kegiatan inventarisasi fisik yang meliputi inventarisasi bentuk, luas, lokasi, volume atau jumlah jenis dan alamat bangunan. Melalui proses pendataan, kodifikasi, pengelompokan dan pembukuan. Sehingga dalam hal ini, tahapan inventarisasi aset yang dilakukan Pemkot Surabaya telah memiliki aspek inventarisasi fisik dan yuridis atau legal. Selain itu, pemetaan yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata serta Cagar budaya merupakan sebuah wujud nyata dari proses pendataan dan kodifikasi inventarisasi aset dalam kajian studi manajemen aset daerah secara teoritis. Beberapa bentuk kegiatan lain yang lain yang dilakukan oleh Disbudpartha Pemkot Surabaya adalah pembentukan tim peneliti, rapat kordinasi dengan tim cagar budaya. Serta menyusun rencana anggaran serta pembuatan, pemasangan tanda bangunan cagar budaya dengan melibatkan peran LSM dan masyarakat.

Tahapan yang dilakukan Pemkot Surabaya berikutnya adalah membuat Perda No.5 tahun 2005 tentang kebijakan konservasi cagar budaya Surabaya untuk memberikan nilai bagi bangunan cagar budaya yang tidak habis dimakan waktu. Tahapan pembuatan perda No.5 tahun 2005 ini merupakan wujud nyata usaha pemerintah kota Surabaya untuk memelihara aset cagar budaya daerah melalui legal Audit. Seperti yang diutarakan Siregar dalam Teori Manajemen Aset yang dia kemukakan bahwa tahapan Legal Audit merupakan pembuatan serta prosedur penguasaan pengalihan melalui identifikasi dan mencari solusi atas permasalahan legal dan strategi untuk memecahkan permasalahan legal Aset Cagar Budaya Kota Surabaya yang terkait dengan permasalahan kuasa pengalihan aset. Tujuan Legal audit ini tentunya menjadi suatu dasar yang baik untuk mengelola cagar budaya sebagai suatu aset yang jika dibiarkan akan habis dimakan waktu melalui prosedur tentang koordinasi lembaga terkait yang memiliki wewenang dan tugas mengelola aset budaya daerah serta melaksanakan peencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan serta pelaporan pemberian bantuan.

Tahapan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Surabaya adalah melakukan penilaian aset. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata tidak berperan besar dalam penilaian aset bangunan cagar budaya. Hal ini dikarenakan terbatasnya sumber daya manusia dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, sehingga penilaian aset bangunan cagar budaya lebih maksimal

jika dilakukan oleh Tim Cagar Budaya. Selanjutnya Tim Cagar Budaya mengkoordinasikan hasil penilaian aset ke Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya. Penilaian Aset yang dilakukan oleh Tim Cagar Budaya cukup unik karena melibatkan tim cagar budaya akibat dari keterbatasan SDM. Tahapan yang dilakukan oleh Tim Cagar budaya ini merupakan sebuah bentuk penerapan tahapan penilaian aset yang menurut Siregar dalam teori manajemen aset merupakan penilaian atas aset yang dikuasai pemerintah daerah dan biasanya kegiatan ini dilakukan oleh konsultan penilaian independen.

Pada tahapan lain banyak bangunan bersejarah di Surabaya yang memiliki potensi nilai yang sangat besar untuk dijadikan wisata kuno yang tidak saja terfokus pada aset seperti balai pemuda, tugu pahlawan dan sebagainya. Sehingga jika optimalisasi terhadap aset bangunan bersejarah lain dilakukan, maka pemerintah akan mendapatkan pemasukan yang lebih. Namun mayoritas cagar budaya yang ada masih memiliki manfaat yang sama dengan manfaat sebelumnya jadi tidak memerlukan izin pemanfaatan, izin pemanfaatan diberikan untuk cagar budaya yang ingin memanfaatkan cagar budaya berbeda dengan manfaat sebelumnya. Sehingga dalam hal ini, Pemerintah Kota Surabaya belum dapat mengoptimalkan potensi fisik, lokasi, nilai, jumlah/volume, legal dan ekonomi yang dimiliki aset. Sementara jika dilihat dari pandangan Siregar, Kegiatan Optimalisasi Aset dapat dikatakan berjalan sempurna jika Pemda diidentifikasi dan dikelompokkan atas aset yang memiliki potensi dan yang tidak memiliki potensi. Aset yang memiliki potensi dapat dikelompokkan berdasarkan sektor-sektor unggulan yang dapat menjadi tumpuan dalam strategi pengembangan ekonomi nasional, baik dalam jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang. Untuk menentukan hal tersebut harus terukur dan transparan, sedangkan aset yang tidak dapat dioptimalkan, harus dicari faktor penyebabnya, apakah faktor permasalahan legal, fisik, nilai ekonomi yang rendah ataupun faktor lainnya, sehingga setiap aset nantinya memberikan nilai tersendiri

Pemerintah Kota Surabaya juga telah memberikan kewenangan untuk pengawasan dan pengendalian serta kontrol terhadap bangunan-bangunan cagar budaya kepada dinas kebudayaan dan pariwisata, dimana pemerintah kota juga membentuk tim ahli cagar budaya dibawah naungan dinas kebudayaan dan pariwisata, selain kontrol ataupun mengawasi kita juga mengurus perijinan terkait dengan renovasi yang nantinya kita

memberikan rekomendasi kepada pemilik bangunan tentang bagaimana cara merenovasi bangunan yang baik tanpa menyalahi aturan, melalui perizinan tersebut secara tidak langsung juga melakukan kontrol bangunan. Pemkot Surabaya meskipun telah melibatkan Tim Cagar Budaya namun belum dapat membuat Sarana yang paling efektif untuk meningkatkan kinerja. hal ini dapat dilihat dari kajian teori Manajemen Aset yang dikemukakan oleh Siregar bahwa pengawasan baru dapat dikatakan optimal jika Pemerintah Kota Surabaya telah mengembangkan SIMA (Sistem Informasi Manajemen Aset). Melalui SIMA, transparansi kerja dalam pengelolaan aset sangat terjamin tanpa perlu adanya kekhawatiran akan pengawasan dan pengendalian yang lemah. Dalam SIMA, keempat aspek di atas diakomodasi dalam sistem dengan menambah aspek pengawasan dan pengendalian. Demikian setiap penanganan terhadap suatu aset, termonitor jelas, mulai dari lingkup penanganan hingga siapa yang bertanggungjawab menanganinya. Hal ini akan diharapkan meminimalkan KKN dalam pelaksanaan pelayanan oleh Pemeintah Kota maupun Pemerintah Daerah.

Di sisi yang lain, Pemerintah Kota Surabaya telah mengembangkan model manajemen aset daerah yang tertuang dalam Perda Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2005 tentang pelestarian Bangunan Cagar Budaya dengan memperhatikan kaidah pendekatan perencanaan kota dan penataan ruang. Pengembangan Manajemen Aset melalui kebijakan ini memiliki tujuan untuk mempertahankan keaslian bangunan dan/atau lingkungan cagar budaya, melindungi dan memelihara bangunan dan/atau lingkungan cagar budaya dari kerusakan, serta memanfaatkan bangunan dan/atau lingkungan cagar budaya demi kepentingan pembangunan serta untuk mengurangi potensi pengrusakan ataupun pemugaran bangunan cagar budaya dan perubahan fungsi lahan pada kawasan cagar budaya melalui beberapa prinsip yakni preservasi sebagai tindakan atau proses penerapan langkah-langkah dalam mendukung keberadaan bentuk asli, keutuhan material bangunan/struktur, tipe A serta bentuk tanaman yang ada dalam tapak, Rehabilitasi/Renovasi sebagai kegiatan memfungsikan kembali fungsi bangunan dengan memberikan biaya perawatan, Konservasi sebagai kegiatan pemeliharaan dan pemberian perlindungan bangunan cagar budaya agar tidak hancur, Rekonstruksi sebagai sebuah tindakan mereproduksi dengan membangun baru semua bentuk serta detil secara tepat sesuai dengan UU No 11 tahun 2006 tentang Bangunan Gedung.

Perda diatas merupakan wujud nyata pengembangan manajemen aset daerah melalui pembuatan kebijakan konservasi yang bersifat menyeluruh dapat dinilai telah mendukung terlaksananya kebijakan konservasi bangunan cagar budaya. Kebijakan konservasi bangunan cagar budaya dikeluarkan sesuai dengan program pemerintah mengenai konservasi bangunan cagar budaya secara berkesinambungan. Selain itu, pengembangan manajemen aset ini merupakan sebuah bentuk upaya konservasi untuk mempertahankan manfaat dengan mempertahankan keberadaan setiap komponen lingkungan. Pengembangan manajemen aset ini juga merupakan konsistensi Pemerintah Kota Surabaya dalam mengamankan Piagam Burra untuk mewujudkan pemeliharaan yang sesuai dengan situasi dan kondisi setempat. Selain itu kebijakan konservasi cagar budaya Surabaya juga merupakan wujud konsistensi Pemkot Surabaya dalam menerapkan Piagam Burra dalam hal kegiatan preservasi, restorasi, rekonstruksi, adaptasi, dan revitalisasi Cagar Budaya. Melalui kegiatan memperbaharui kembali (renew), memanfaatkan kembali (reuse), mengurangi (reduce), mendaur ulang kembali (recycle), dan menguangkan kembali (refund) beberapa tipe bangunan yang telah dikasifikasikan Pemkot Surabaya dalam kebijakan diatas. Peraturan daerah yang mengatur tentang kebijakan pelestariann terhadap bangunan dan/atau lingkungan cagar budaya diharapkan mampu menjaga keberadaan bangunan cagar budaya utuk kemudian tetap terjaga kelestariannya, yang bagaimanapun juga andil dari masyarakat serta pihak swasta juga diharapkan untuk sama-sama menjaga kelestarian bangunan karena tidak mungkin hanya mengandalkan dinas terkait. Karena jika hanya mengandalkan pemerintah maka tujuan dari pelestarian tidak bisa maksimal, hal ini disebabkan dari minimnya dana yang ada dari pemerintah pusat. Tentunya kebijakan ini merupakan sebuah wujud konsistensi Pemkot Surabaya untuk melakukan kegiatan pelestarian dan revitalisasi pemeliharaan terhadap bangunan cagar budaya.

Kesimpulan

Peraturan daerah yang mengatur tentang kebijakan pelestariann terhadap bangunan dan/atau lingkungan cagar budaya diharapkan mampu menjaga keberadaan bangunan cagar budaya utuk kemudian tetap terjaga kelestariannya, yang bagaimanapun juga andil dari masyarakat serta pihak swasta juga diharapkan untuk sama-sama menjaga kelestarian bangunan karena tidak mungkin hanya

mengandalkan dinas terkait. Karena jika hanya mengandalkan pemerintah maka tujuan dari pelestarian tidak bisa maksimal, hal ini disebabkan dari minimnya dana yang ada dari pemerintah pusat. Tentunya kebijakan ini merupakan sebuah wujud konsistensi Pemkot Surabaya untuk melakukan kegiatan pelestarian dan revitalisasi pemeliharaan terhadap bangunan cagar budaya.

Dengan adanya peraturan dan keputusan yang dikeluarkan demi mempertahankan keaslian bangunan dan/atau lingkungan cagar budaya ini rupanya tidak mengurangi potensi pengrusakan ataupun pemugaran bangunan cagar budaya dan perubahan fungsi lahan pada kawasan cagar budaya. Tak hanya sekedar merombak, beberapa bangunan tua itu juga dibongkar total. Pembangunan biasanya dilakukan satu paket dengan pembuatan gedung baru.

Dalam rangka melaksanakan manajemen aset bangunan cagar budaya di Kota Surabaya, terdapat serangkaian aktivitas yang dilakukan pelaksana guna menjaga keberadaan dan terpeliharanya bangunan cagar budaya yang meliputi, penggolongan dan pemberian tanda bangunan cagar budaya; penelitian dan penetapan bangunan; pemberian prosedur izin pemanfaatan; pemberian prosedur izin pemugaran; pengklasifikasian bangunan; pemberian konsultasi; dan pemberian sosialisasi.

Setelah aktivitas tersebut dilaksanakan, ternyata masih ada beberapa bangunan cagar budaya yang tidak terawat; penggolongan bangunan cagar budaya kurang merata; pemberlakuan sanksi belum diterapkan secara maksimal; masyarakat yang belum mengetahui adanya sosialisasi bangunan cagar budaya serta pemilik/pengelola bangunan yang kurang memahami prosedur pendaftaran dan perlunya pendaftaran bangunan.

Dari beberapa uraian diatas maka dapat dikatakan bahwa secara umum manajemen aset bangunan cagar budaya di Kota Surabaya telah dilaksanakan namun masih belum maksimal dan dalam pelaksanaanya masih terdapat banyak hambatan. Sehingga hasil yang diharapkan untuk melakukan pelestarian bangunan cagar budaya belum bisa tercapai secara penuh. Berdasarkan hasil dilapangan, faktor dominan yang menghambat tercapainya tujuan terletak pada minimnya anggaran dan kurangnya sumber daya manusia yang sesuai dengan kebutuhan dilapangan terkait pelestarian bangunan cagar budaya.

Daftar Pustaka

Doli D. Siregar. 2004. *Manajemen Aset: Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan secara Nasional dalam Konteks Kepala Daerah sebagai CEO's pada Era Globalisasi & Otonomi Daerah*. Jakarta:Gramedia Pustaka Utama.

Yoeti, Oka A. 1995. *Melestarikan Seni Budaya Tradisional Yang Nyaris Punah*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Bagijo, Himawan Estu & Suyanto, Bagong (ed). 2003. *Penyusun Raperda Cagar Budaya & Kota Surabaya*. Surabaya: Badan Perencanaan dan Pembangunan.

David Marsh, Gerry Stocker. 2010. *Teori dan Metode dalam Ilmu Politik*. Bandung: Nusa Media.

Moleong, J. Lexy. 2001. *Metode Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.

Benny Poerbantanoë, "Partisipasi Masyarakat Di Dalam Pelestarian dan Pendokumentasian Warisan (Arsitektur) Kota Surabaya Tahun 1706 – 1940", *Dimensi Teknik Arsitektur*, Vol. 29, No. 1 (2001, uli) 43 – 51.

<http://www.antarajatim.com/lihat/berita/120908/jelajah-bangunan-bersejarah-di-surabaya> "Jelajah Bangunan Bersejarah di Surabaya" diakses pada tanggal 24 September 2013 Pukul 22:46 WIB

<http://penelutihukum.org/tag/definisi-bangunan-cagar-budaya/> "definisi bangunan cagar budaya" diakses pada tanggal 2 Oktober 2013 pukul 20:15

http://australia.icomos.org/wp-content/uploads/BURRA_CHARTER.pdf "Charter for the Conservation of Places of Culture significance" diakses 12 Oktober 2013 pukul 22:28

<http://gp-ansor.org/16219-30012010.html> "Sebagian Telah Berubah, GP Ansor Surabaya Berharap Agar Pemkot Pertahankan Bangunan Bersejarah di Bubutan" diakses pada tanggal 17 Desember 2014 pada pukul 21:30 WIB

http://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Surabaya diakses pada tanggal 22 Oktober 2014 pukul 21:17

<http://antariksaarticle.blodspot.com> "Makna Budaya dalam Konservasi Bangunan dan Kawasan" Diunduh 12 Desember 2014

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2005 Tentang Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya d Kota Surabaya

Peraturan Walikota Nomor 59 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2005 Tentang Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya

RPJMD Kota Surabaya Tahun 2010 - 2015

Kasdi, Aminuddin. "Bangunan Stasiun Semut". Kompas, Selasa 10 Juni 2003

Hesria Noviyanti Siam. 2013. *Manajemen Aset Daerah Studi Pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (DPPKAD) Kabupaten Tana Toraja*. Makassar: Program Sarjana. Universitas Hasanuddin.

