

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemenangan Ki Gede Pemanahan atas Arya Penangsang yang berseteru dengan Raja Pajang menjadi awal berdirinya kerajaan Islam Mataram. Atas peran Ki Gede Pemanahan membantu Pajang, Raja Pajang menghadiahkan sebuah tanah di hutan Alas Mentaok. Pemanahan berhasil membangun hutan Alas Mentaok menjadi desa yang makmur, dan mendirikan Kerajaan Islam Mataram kuno pada tahun 1575 dengan rakyatnya yang disebut Mentawisan.

Terletak sekitar 10 kilometer di sebelah tenggara jantung kota Yogyakarta, wilayah tersebut sekarang terkenal dengan nama Kotagede yang merupakan pusat kerajinan perak di Yogyakarta. Kerajinan perak di Kotagede merupakan budaya turun temurun yang telah berlangsung sejak abad ke 16, tepatnya pada tahun 1586 M ketika Kotagede masih menjadi Ibukota Kerajaan Mataram Jogjakarta. Kotagede pada waktu itu merupakan pusat bagi para pengrajin keris dan perhiasan yang diperuntukkan bagi keluarga kraton. Seiring dengan perkembangan zaman, Kotagede saat ini telah menjadi sentra perdagangan perak dan salah satu objek yang berpotensi di Jogjakarta.

Deretan rumah-rumah tanpa halaman dengan papan nama yang memunculkan toko perak menghiasi sisi sisi jalanan di Kotagede. Begitu

memasuki Kotagede, suasana yang terasa berbeda dengan bagian lain kota Yogyakarta, terlebih dengan banyaknya cagar budaya di dalamnya.

Perak memang menjadi mata pencaharian terbesar bagi masyarakat Kotagede. Baik sebagai pengrajin, pemilik toko, maupun sebagai suplier bagi kemasan perak yang siap diedarkan. Para pengrajin perak memulai usahanya dari skala kecil atau home industri hingga akhirnya mampu berkembang dengan pesat dan membawa Kotagede sebagai pusat kerajinan perak terbesar di Yogyakarta.

Suasana Kotagede yang terletak di sisi tenggara Kota Yogyakarta ini ada yang menganggap semrawut. Jalur jalan yang ada sangat sempit, sementara lalu lintasnya padat. Lalulalang kendaraan yang melaju di jalan-jalan sempit kotagede menjadikan pengendara, terutama pengendara mobil harus ekstra hati-hati. Kendaraan roda dua saling menyelip berebut mendahului, membuat pengemudi mobil harus selalu siap rem untuk menghindari tabrakan.

Kotagede yang terkenal dengan kerajinan peraknya memang sangat dinamis, dengan mobilitas manusia di kota ini yang menjadi sangat tinggi. Bukan saja pendatang yang hilir mudik untuk berbelanja perak, tetapi masyarakat Kotagede juga sibuk untuk mengirim dagangan ke luar daerah atau ekspor. Itu sebabnya, jalan-jalan sempit Kotagede, khususnya di siang hari tidak pernah sepi dari padatnya lalu lintas.

Melebarkan jalan, memang ungkapan yang sangat mudah. Namun untuk Kotagede rasanya harus berhati-hati. Karena melebarkan jalan berarti

bisa menggusur bangunan-bangunan kuno yang ada di pinggir-pinggir jalan raya, karena hanya di Kotagede, yang masih lengkap memiliki bangunan kuno, mulai dari zaman Mataram pada abad ke-17 samapi bangunan awal abad ke-20. bangunan-bangunan itu bukan milik orang asing, tetapi milik orang Jawa yang kaya raya pada tempo dulu. "Kotagede tidak cukup disebut sebagai kota perak, tetapi kota tua, *The Old Capital City*," kata budayawan Kotagede Achmad Charris Zubair.

Menurut pendataan yang dilakukan, di Kotagede masih terdapat 170 bangunan kuno dari buatan tahun 1700-1930, dengan gaya arsitektur yang penuh diwarnai sinkretisme budaya. Dengan kata lain, bangunan-bangunan seperti menjadi tonggak-tonggak perjalanan sejarah budaya masyarakat Kotagede dalam setiap periode. Rumah-rumah kuno itu merupakan fakta yang secara linear mengalirkan ritme kehidupan kebudayaan masyarakat Kotagede.

Pada dasarnya tata ruang bangunan kuno Kotagede sama: rumah joglo yang terdiri dari pendopo (ruang depan biasanya terbuka dan luas), pringgitan (bangunan penghubung), dalem ageng (rumah induk), gandok (bangunan penghubung), dapur dan paling belakang kamar mandi dan WC. Dalam perjalanannya kemudian rumah joglo mengalami pengembangan, karena adanya pengaruh kultur Hindu, Islam, dan Eropa.

Menurut Charris Zubair, bangunan kuno di Kotagede dapat

- 1) Periode pertama, bangunan sebagai arsitektur Mataram. Ini umumnya rumah joglo yang dibuat pada tahun 1700-an. Rumah-rumah itu muncul, setelah Kotagede tidak lagi menjadi Ibukota Mataram.
- 2) Periode kedua, bangunan rumah masih bercorak dua kultur, Hindu dan Jawa, bentuk joglo tetapi dengan asesoris "kehindu-hinduan".
- 3) Periode ketiga, adalah masuknya warna-warna Islam, dalam rumah joglo seperti, bangunan langgar, atau tulisan Allah dalam huruf Arab di dinding-dinding rumah. Rumah-rumah ini muncul pada tahun 1800-1900.

Perubahan besar-besaran arsitektur joglo di Kotagede terjadi pada tahun 1920-1930, mana pada saat itu kondisi ekonomi Kotagede mengalami "boom". Hal ini terjadi karena orang-orang kalang mendapatkan monopoli oleh Pemerintah Belanda untuk mengelola perdagangan berlian, membuka pegadaian swasta dan perdagangan candu. Orang kalang di Kotagede adalah orang-orang pendatang dari masa Majapahit dan Bali yang datang ketika Kotagede masih menjadi pusat kerajaan Mataram. Mereka datang sengaja diundang oleh raja untuk menjadi tukang ukir kerajaan.

Rumah-rumah orang kalang ini memang masih menggunakan bentuk tata ruang joglo, tetapi dimodifikasi dengan gaya-gaya eropa. Yang dijadikan rumah induk terletak di bagian belakang dengan tata ruang joglo dan di depan bangunan model eropa. Banguna Eropa cenderung ke bentuk baroque, berikut corak corinthian dan doriq. Sedangkan pada bangunan joglonya, khususnya pendopo sudah termodifikasi menjadi tertutup, tidak terbuka seperti pendopo joglo rumah jawa. Relief-relief dengan warna warna hijau kuning

menunjukkan bukan warna-warna jawa. Munculnya kaca-kaca warna warni yang menjadi mosaik penghubung antara pilar-pilar.

Kotagede adalah salah satu mata rantai dalam sejarah Kota Yogyakarta. Kotagede sebagai kawasan dan artefak-artefak di dalamnya menjadi obyek studi untuk mengetahui pikiran yang melandasinya, menjadi penanda zaman, menjadi bukti keanekaragaman budaya penduduk kota Yogyakarta. Kita dapat belajar dari Kotagede tentang perencanaan kota atau pemukiman yang komprehensif, yang dapat memenuhi keperluan hidup penduduknya. Kita dapat mempelajari kearifan yang melandasi kreativitas pembangunannya. Bangunan kuno di Kotagede juga mengajarkan, betapa arsitektur bukan sekedar pemahaman seni konstruksi rumah tetapi juga merupakan refleksi dari nilai dan norma masyarakatnya. Kecintaan manusia pada cita rasa keindahan, bahkan sikap religiusitasnya terefleksikan dalam arsitektur rumah joglo.

Dari gambaran sekilas di atas nyata bahwa bangunan dan wilayah Kotagede kaya akan informasi dari masa lalu tentang nilai-nilai penting bagi ilmu pengetahuan, nilai-nilai penting bagi sejarah dan kebudayaan bangsa Indonesia. Dan dari segi ekonomi wilayah Kotagede merupakan pengrajin dan penghasil perak terbesar di Indonesia.

Mengingat hal-hal tersebut kawasan Kotagede dan artefak-artefak di dalamnya harus dilestarikan, sehingga tidak terjadi adanya mata rantai yang hilang dari sejarah kita. Sehingga upaya yang dilakukan oleh pemerintah Yogyakarta dengan melakukan berbagai kegiatan pembangunan kawasan

budaya yang dituang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD).

Berdasarkan kondisi masyarakat Kota Yogyakarta saat ini, permasalahan dan tantangan yang dihadapi di masa depan, serta dengan memperhitungkan faktor strategi dan potensi yang dimiliki oleh masyarakat, pemangku kepentingan, serta Pemerintah Kota, maka Visi Kota Yogyakarta yang tertera dalam RPJPD Kota Yogyakarta Tahun 2007-2026 adalah:

"Kota Yogyakarta sebagai Kota pendidikan berkualitas, pariwisata berbasis budaya, dan pusat pelayanan jasa, yang berwawasan lingkungan".

Visi Pembangunan Kota Yogyakarta Tahun 2007-2026 ini diharapkan akan mewujudkan, keinginan dan amanat masyarakat Kota Yogyakarta dengan tetap mengacu pada pencapaian Tujuan Nasional seperti diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 khususnya bagi masyarakat Kota Yogyakarta. Agar ada tahap-tahap yang jelas menuju tercapainya visi Kota Yogyakarta tersebut maka ditetapkan Sasaran Pembangunan Lima Tahun. Sasaran Pembangunan selama lima tahun periode pembangunan jangka menengah 2007-2011 adalah:

1. Kota Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan berkualitas dengan dukungan Sumber Daya Manusia unggul.
2. Kota Yogyakarta sebagai Kota Pariwisata berbasis budaya dengan

3. Kota Yogyakarta sebagai Pusat Pelayanan Jasa dengan dukungan peran serta masyarakat, yang berwawasan lingkungan.

Dalam mewujudkan visi Kota Yogyakarta tersebut ditempuh melalui sembilan misi pembangunan sebagai berikut:

1. Mempertahankan predikat Kota Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan.
2. Mempertahankan predikat Kota Yogyakarta sebagai Kota Pariwisata, Kota Budaya dan Kota Perjuangan.
3. Mewujudkan daya saing Kota Yogyakarta yang unggul dalam pelayanan jasa.
4. Mewujudkan Kota Yogyakarta yang nyaman dan ramah lingkungan.
5. Mewujudkan masyarakat Kota Yogyakarta yang bermoral, beretika, beradab dan berbudaya.
6. Mewujudkan Kota Yogyakarta yang *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), *clean government* (pemerintah yang bersih).
7. Mewujudkan Kota Yogyakarta yang aman, tertib. Bersatu dan damai.
8. Mewujudkan pembangunan sarana dan prasarana yang berkualitas
9. Mewujudkan Kota Yogyakarta sehat.

Upaya-upaya yang dilakukan dalam upaya mencapai pusat budaya terkemuka, diarahkan pada upaya pencapaian sasaran, yang meliputi :

- 1) Melaksanakan penanganan kawasan cagar budaya dan desa budaya dengan mengutamakan peran serta masyarakat, peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana dan sarana bagi kegiatan para seniman

- 2) Mengkaji, menggali, melakukan penulisan dan menyebarluaskan kebudayaan dan sejarah
- 3) Meningkatkan kemampuan aparat dan masyarakat sebagai SDM yang akan melestarikan warisan budaya daerah atau nasional
- 4) Meningkatkan inovasi dan kreativitas dalam mengelola museum, serta penempatan bahasa dan sastra jawa sebagai aset daerah yang tinggi nilainya
- 5) Melestarikan budaya adiluhung yang tumbuh dan berkembang di masyarakat.

Program-program yang dilakukan untuk mendukung pembangunan kebudayaan, adalah:

- 1) Pengembangan dan pembinaan kebudayaan daerah
- 2) Perumusan dan pelestarian nilai-nilai budaya lokal
- 3) Pengembangan sikap kritis masyarakat terhadap nilai-nilai budaya
- 4) Pengembangan kebebasan berkreasi dan berkesenian
- 5) Melestarikan apresiasi nilai kesenian dan kebudayaan
- 6) Mengembangkan kesenian dan kebudayaan serta wisata budaya

Kotagede adalah kota tua, simbahnya Ngayogyakarta Hadiningrat. Umumnya 200 tahun lebih tua dari Kota Yogyakarta. Di situ pula terdapat Pasarean Panembahan Senopati, leluhur para bangsawan jawa, khususnya trah mataram. Kawasan ini memiliki ciri khas dan nilai sejarah yang tinggi. Berbagai tipe rumah tradisional jawa tersedia di Kotagede, mulai bangunan paling sederhana bertina kandang ke hingga bentuk rumah yang memukau

baralasan karena selai biayanya mahal mereka juga tidak mempunyai kemampuan untuk mengembalikan bangunan itu seperti sedia kala. Kondisi demikian ini, kemudian di manfaatkan para calo untuk menawar bangunan rumah joglo tersebut.

Pemulihan kawasan yang terkena bencana bukan hanya masalah membangun kembali rumah sebagai tempat berteduh, tetapi meliputi totalitas pemulihan kahidupan baik yang berupa permukiman dengan prasarana dan sarananya, penyelamatan dan pelestarian kehidupan dan identitas fisik dan sosial budaya, serta berbagai kegiatan ekonomi yang menopang kehidupan masa kini dan masa depan. Beberapa kalangan sering melupakan pentingnya pelestarian bangunan dan kawasan bersejarah serta identitas sosial budaya masyarakat sebagai aset utama bagi pembangunan ke masa depan.

Untuk menjaga kelestarian benda cagar budaya di wilayah Kotagede, diharapkan adanya peran serta masyarakat di wilayah Kotagede khususnya dan seluruh masyarakat di wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pada umumnya untuk ikut melestarikan dan mengamankan benda-benda cagar budaya tersebut.

B. Perumusan Masalah

Mengacu pada titik tolak latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut : Bagaimana implementasi kebijakan penanganan kawasan cagar budaya di wilayah Kotagede

D. Kerangka Dasar Teori

Menurut Koentjaraningrat, teori sebagai kerangka penelitian disamping merupakan kesimpulan induktif yang menggeneralisasi hubungan antara fakta-fakta atau kelas fakta, suatu teori yang telah matang juga dapat berfungsi sebagai pendorong proses barfikir deduktif yang bergerak dari alam abstrak ke alam fakta kognitif. Sehingga peran teori adalah sebagai kerangka yang memberi batasan terhadap fakta-fakta kongkrit yang tak terbilang banyak dalam kenyataan hidup bermasyarakat yang harus diperhatikan.¹

1) Pengertian Kebijakan

Kebijakan adalah berasal dari bahasa Inggris "*Policy*", artinya politik, karena pada hakekatnya proses pembuatan kebijakan itu adalah merupakan proses politik. Dalam proses kebijakan, merumuskan masalah adalah merupakan kegiatan yang pertama kali harus dilakukan oleh pembuat kebijakan. Laswel dan Kapian mengartikan kebijakan sebagai "suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah". Robert Eyestone memberikan pengertian kebijakan "hubungan yang terjadi antara pemerintah dengan lingkungannya (masyarakat, swasta, dan perusahaan)".

Kebijakan memiliki sifat memaksa, yaitu kekuatan yang memaksa orang untuk mentaati atau mempengaruhi orang agar kebijakan tersebut bisa terlaksana. Sehingga dengan kebijakan tersebut kepentingan orang banyak bisa terpenuhi dalam pengertian kepentingan publik. Kebijakan ini

¹ Koentjaraningrat, *Metode Metode Penelitian Sosial*, Gramedia, Jakarta, 1991, Hal 2

oleh pemerintah atau lembaga pemerintah untuk diterapkan kepada masyarakat, yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat itu sendiri.

2) Implementasi Kebijakan

Suatu kebijakan telah melalui tahap pemberlakuan dalam perundang-undangan maka pada tahap selanjutnya diadakan pelaksanaan atau implementasi kebijakan. Pelaksanaan tersebut ditujukan untuk mewujudkan tujuan. Maka bagaimanapun baiknya suatu kebijakan baik berupa undang-undang, keputusan presiden, intruksi presiden maupun instruksi menteri kalau belum ada tindak lanjutnya dalam program maka kebijakan tersebut tidak banyak berarti karena belum memberikan implikasi tertentu kepada masyarakat.

Kedudukan penting pelaksanaan kebijakan dalam mencapai tujuan dapat dilihat dari beberapa definisi implementasi :

Van Meter dan Van Horn merumuskan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tunjangan-tunjangan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.³

Danil A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa memahami apa yang

senyatanya terjadi sesudah sesuatu program berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan.⁴

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari sudut argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilakukan, selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja (*performance*). Kedua ahli ini menegaskan pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi?. Atas pandangan seperti ini Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut⁵:

Implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan, kamus Webster, mengartikan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu).⁶

Maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk

undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, pemerintah eksekutif atau dekrit preside).

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut badan-badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung ataupun tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*spillover negative effects*).

Untuk lebih memahami pentingnya implementasi kebijakan maka dikembangkan beberapa implementasi kebijakan, yakni model implementasi menurut Grindle, D. A Mazmanian dan P. A Sabatier serta model Van Meter dan Van Horn, berikut ini :

Menurut Grindle, keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi dua hal yaitu isi kebijakan dan konteks implementasinya. Studi ini melihat adanya tiga dimensi analisis dalam organisasi yaitu, pelaksanaan tugas dan kaitan organisasi dengan lingkungan. Ide dasar Grindle adalah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individu dengan biaya yang telah disediakan.⁷

a Isi kebijakan (*policy content*)

Isi kebijakan meliputi :

Menurut mereka ada dua persoalan mendasar dalam implementasi kebijakan yaitu kebijakan dalam lingkungan kebijakan, menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksananya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan sehingga model ini disebut model *Top Down*.⁸

Menurut Van Meter dan Van Horn mengungkapkan bahwa variabel berjalan dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahan-bahan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antar hubungan di dalam sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran, akhirnya pusat perhatian adalah sikap para pelaksana, mengantarkan pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasionalkan program dilapangan.⁹

Dengan melihat berbagai pendapat dari para ahli tentang implementasi kebijakan seperti yang telah diuraikan dimuka terdapat kesamaan dalam pendekatan implementasi hal ini terlihat karena adanya elemen yang sama tetapi terminologi yang digunakan berlainan. Suatu implementasi kebijakan dikatakan berhasil jika memenuhi lima kriteria keberhasilan yang menurut Nakamura yaitu :

- 1) Pencapaian tujuan kebijakan
- 2) Efisien
- 3) Kepuasan kelompok sasaran

⁸ Ibid, Hal. 25.

⁹ Ibid, hal. 66.

- 3) Unsur pelaksana implementor yaitu organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan proses implementasi tersebut.¹²

Menurut Randall B. R dan Grace A. F menyebutkan bahwa aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan publik di Amerika Serikat melibatkan para aktor ditingkat Federal, *state* maupun lokal yang meliputi :

- 1) *Executive Official and Organization*
- 2) *Legislative*
- 3) *Bureocratic*
- 4) *Non government mental individual and Organization*
- 5) *Judicial Official and Organization*¹³

Jadi keberhasilan implementasi kebijakan banyak dipengaruhi isi kebijakan itu sendiri (content) dan kondisi birokrasi atau sistem politik (context).¹⁴

3) Kawasan Cagar Budaya dan Pariwisata

Sebagaimana digariskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1992, bahwa perlindungan terhadap cagar budaya dan situs, bertujuan melestarikan dan memanfaatkannya untuk memajukan Kebudayaan Nasional Indonesia, maka oleh karena itu setiap upaya dan inisiatif perlindungan dan pelestarian benda cagar budaya perlu mendapat

¹² Abdullah M. S, *Perkembangan Penerapan Studi Implementasi*, Pusdiklat Pegawai Negeri RI, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1988, Hal. 52.

¹³

publik tentang arti dan pentingnya pelestarian perlu secara tarus menerus ditanamkan sejak awal, untuk menumbuhkan rasa kepedulian terhadap pelestarian benda-benda cagar budaya.

Kawasan cagar budaya merupakan lokasi dimana meliputi nilai-nilai penting keetnikan dan nilai penting kemasyarakatan, serta mempunyai arti dalam sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan yang mana seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat dimana lokasi itu berada, sehingga adanya pelestarian dari pemerintah atau tentang rencana umum tata ruang kota Yogyakarta yang berlaku sejak tahun 1994-2004.

Kotagede termasuk kawasan lindung. Berdasarkan Peraturan Daerah No 6 Tahun 1994, (arkeologis, budaya, sejarah). Kriteria ini diberlakukan pada kawasan yang mempunyai nilai budaya, sejarah maupun nilai-nilai lain yang menunjukkan pentingnya kawasan tersebut untuk dilastarikan keberadaannya, dikaitkan dengan predikat dan fungsi Yogyakarta (pasal 33a). Pemanfaatan kawasan ini sepenuhnya harus sejiwa dengan kehidupan kawasan, maka kawasan ini menjadi inti pelestarian yang menyiratkan citra sejarah perjuangan.

Pandangan masyarakat Yogyakarta tentang nilai penting Kotagede:

Seiring perkembangan Yogyakarta yang mempunyai banyak predikat yang sejalan dengan arus muatan isi yang tertanam di kota ini, membuat masrakatnya memang harus menjaga apa yang sudah tertanam di dalam kota Yogyakarta ini tidak hanya penduduk asli pribumi saja

karena itu pengenalan akan pentingnya pelestarian bangunan merupakan sesuatu yang harus dikenali sejak awal. Penangan bangunan dan kawasan cagar budaya telah banyak diupayakan oleh pemerintah kota. Sebagian berhasil, dan sebagian menjadi polemik karena tidak sesuai dengan kriteria penangan terhadap benda cagar budaya.

Sesuai dengan UU No 5 Tahun 1992, maka yang termasuk dalam Benda Cagar Budaya adalah benda alam atau benda buatan manusia baik bergerak atau tidak bergerak yang merupakan satu kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagiannya atau sisa-sisanya, yang berumur sekurang-kurangnya 50 tahun serta dianggap memiliki arti penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan maupun kebudayaan.

Benda alam maupun benda buatan manusia dapat berupa karya rumah tinggal, bangunan komersial, benda budaya dan keagamaan, bangunan industri atau bangunan pemerintah, taman, jembatan dan sebagainya, kota lama, kawasan bersejarah maupun kelompok hunian tradisional.

Pengelolaan adalah tindakan pembinaan, pelestarian, perlindungan, dan pemanfaatan Kawasan Cagar Budaya (KCB), dan Benda Cagar Budaya (BCB). (UU NO 5 TAHUN 1992)

Filosofi pelestarian didasarkan pada kecenderungan manusia untuk melestarikan nilai-nilai budaya pada masa yang telah lewat kegunaannya namun memiliki arti penting bagi generasi selanjutnya. Namun demikian tindakan pelestarian makin menjadi kompleks jika dihadapkan pada

kenyataan sebenarnya. Tindakan pelestarian yang dimaksudkan guna menjaga karya seni sebagai kesaksian sejarah, kerap kali berbenturan dengan kepentingan lain, khususnya dalam kegiatan pembangunan. James Mastron (1982)¹⁵ mengungkapkan bahwa hal ini menggambarkan begitu kompleksnya masalah yang ada dalam aktivitas pelestarian.

Attoe (1986)¹⁶, mengklasifikasikan obyek pelestarian lebih bervariasi. Lingkup pelestarian tidak hanya terbatas pada bangunan, melainkan mencakup:

1. Lingkungan alami seperti kawasan pesisir, kehutanan, kawasan arkeologi dan sebagainya.
2. Kota dan desa.
3. Garis langit (*sky line*) dan koridor pandangan (*view corridor*).
4. Kawasan yang mewakili gaya tradisi tertentu dan patut dilindungi.
5. Wajah jalan (*streetscape*) seperti pelestarian facade bangunan dan kelengkapan jalan.
6. Bangunan tua yang memenuhi kriteria untuk dilestarikan.
7. Benda seperti puing sejarah, trem listrik, kereta kabel dan sebagainya yang memiliki arti penting.

Tindakan pelestarian pada obyek-obyek penting dilakukan karena pelestarian memberikan beberapa manfaat antara lain:

1. Pelestarian memperkaya pengalaman visual, menyalurkan hasrat perkembangan, memberi ketertarikan, kesenangan, yang berarti antara

masa kini dengan masa lalu, serta memberi pilihan untuk tinggal dan bekerja berdampingan antara masa lalu dengan lingkungan modern masa kini.

2. Pelestarian memberikan pengalaman psikologis bagi seseorang untuk dapat melihat, menyentuh dan merasakan bukti-bukti sejarah.
3. pelestarian mewariskan karya-karya arsitektur, menyediakan catatan historis tentang masa lalu dan melambangkan keterbatasan masa hidup manusia.
4. Kelestarian lingkungan lama dapat dimanfaatkan sebagai suatu asset komersial dalam kegiatan wisata internasional.

Ada beberapa cara penanganan pelestarian, yang dikutip dari Piagam Burra menunjukkan tingkat pemeliharaan bangunan atau kawasan yang dilestarikan adalah:

1. Pengawetan (*preservation*).

Pengawetan adalah kegiatan mempertahankan bangunan seperti kondisi saat akan diawetkan. Pengawetan merupakan kegiatan pelestarian yang paling sederhana dan bertujuan agar tidak rusak atau berubah bentuk pada masa yang akan datang.

2. Pemugaran (*restoration*).

Pemugaran merupakan pengembalian urban artefak ke kondisi bentuk awal dari perkembangan morfologinya.

3. Penguatan (*consolidation*).

dari upaya pelestarian, karena bagian atau bangunan yang dihilangkan dimaksudkan untuk meningkatkan atau mempertahankan bagian bangunan atau kawasan lainnya.¹⁷

E. Definisi Konseptual

Definisi konseptual merupakan definisi untuk menjelaskan dari batasan suatu pengertian konsep yang merupakan suatu abstraksi dari hal-hal yang diamati, jadi untuk menghindari salah pengertian tentang isi penelitian maka istilah-istilah pokok dan juga pengertian-pengertian dalam penelitian ini perlu diperjelaskan ;

1. Kebijakan adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh, baik untuk mendamaikan "*claim*" dari pihak-pihak yang konflik atau untuk menciptakan "*intensif*" bagi tindakan bersama serta pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha tersebut.
2. Implementasi Kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu pejabat ataupun kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan, dan mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.
3. Kawasan Cagar Budaya dan Pariwisata adalah suatu lokasi yang mempunyai predikat dimana lokasi tersebut memiliki nilai-nilai

¹⁷ *Pelestarian Bangunan dan Kawasan Bersejarah*,

<http://www.kemendikbud.go.id/belajarselanjutnya/Program/2016/201602/modul150/Melajah>

perkembangan aspek kehidupan, sejarah, budaya, pendidikan, sehingga dapat menjadikan lokasi tersebut menjadi obyek wisata.

F. Definisi Operasional

Adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel atau semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana mengukur suatu variabel untuk mempermudah penelitian. Dalam penelitian ini, maka implementasi kebijakan pengelolaan kawasan cagar budaya Kotagede dapat dilihat melalui :

1. Isi kebijakan yang berisi kepentingan, manfaat, program-program, dan pembuat kebijakan tentang pengelolaan kawasan cagar budaya Kotagede
2. Konteks kebijakan yang menyangkut strategi, keberadaan badan pelaksana, dan dukungan berbagai pihak dalam pengelolaan kawasan cagar budaya Kotagede
3. Proses kebijakan, yang meliputi :
 - a. Komunikasi dan koordinasi pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan kawasan cagar budaya Kotagede
 - b. Sumber daya manusia dan sumber dana pendukung pelaksanaan pengelolaan kawasan cagar budaya Kotagede
 - c. Sikap pemerintah dan masyarakat dalam pengelolaan kawasan cagar budaya Kotagede
 - d. Organisasi pelaksana pelaksanaan pengelolaan kawasan cagar budaya Kotagede

- a. Kuesioner, yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara menyebarkan kuesioner atau daftar pertanyaan, yang di dalamnya terdapat alternatif jawaban yang dapat dipilih oleh responden. Penyebaran kuesioner ini dilakukan kepada pegawai kelurahan dan kecamatan Kotagede, warga masyarakat sekitar Kotagede, dan wisatawan yang berkunjung ke Kotagede. Jumlah kuesioner yang disebarkan seluruhnya berjumlah 115, yang terbagi menjadi sebagai berikut :

Tabel 1.1
Jumlah Responden Penelitian

No	Responden	Jumlah
1	Pegawai Kelurahan danKecamatan Kotagede	20 Orang
2	Masyarakat sekitar Kotagede	70 Orang
3	Wisatawan yang berkunjung di Kotagede	25 Orang
Jumlah		115 Orang

- b. Wawancara, yaitu cara pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan mengenai konsep penelitian (atau yang terkait dengannya) terhadap pimpinan kantor Dinas Kebudayaan DIY, Dinas Pariwisata dan Kesenian Kota Yogyakarta, dan Yayasan Kantil yang berkecimpung dalam pengelolaan kawasan cagar budaya Kotagede.
- c. Dokumentasi, yaitu:
- 1). Cara pengumpulan data dengan menggunakan berbagai dokumen

6. Teknik Analisis Data

Menurut Patton analisa data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam suatu pola kategori dan satuan uraian dasar.¹⁹ Teknik analisa data yang dipergunakan adalah analisa kualitatif dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata atau kalimat, dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan, selanjutnya dianalisis dengan gejala atau objek yang diteliti dan menginterpretasikan data atas dasar teori yang ada, serta runtut, memakai makna yang bersifat menyeluruh, data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran dan bukan angka-angka, dengan demikian laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan penelitian tersebut. Data tersebut diperoleh dari naskah wawancara, catatan laporan, dokumentasi pribadi atau resmi, observasi. Untuk memperoleh keabsahan data penelitian ini diujikan dengan memperhatikan validitas, reabilitas dan obyektivitas.

Mengingat penanganan cagar budaya melibatkan berbagai pihak (*stakeholder*), maka dalam analisa data digunakan juga *stakeholder analysis*. *Stakeholder analysis is process of systematically and analyzing qualitative information to determine whose interests should be taken into account when developing and/or implementing a policy or program*²⁰. Analisis *stakeholder* merupakan proses secara sistematis dan analisis informasi secara kualitatif untuk menentukan siapa yang berkepentingan

¹⁹ Lexi J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, Hal. 103.

²⁰ *Policy Toolkit for Strengthening Health Sector Reform*, hal.

menjadi pelaku dalam pengembangan dan atau implementasi kebijakan atau program.