

## **Evaluasi Kebijakan Pemberian Insentif Bagi Pemilik Bangunan Cagar Budaya di Kota Surabaya**

**Ahmad Raka Yanuar<sup>1)</sup>, Sapto Pramono<sup>2)</sup>, Nihayatus Sholichah<sup>3)</sup>**

<sup>1) 2) 3)</sup> Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Dr. Soetomo Surabaya

Email: ahmadraka877@gmail.com

### **ABSTRAK**

Kebijakan pemberian insentif bagi pemilik bangunan cagar budaya merupakan salah satu upaya Pemkot Surabaya melalui Dinas Kebudayaan, Kepemudaan, dan Olahraga serta Pariwisata (Disbudporapar) Surabaya untuk meningkatkan kelestarian bangunan cagar budaya di Kota Surabaya. Hal ini tertuang dan diatur didalam Perwali Kota Surabaya No. 59 Tahun 2007. Tujuan penelitian ini untuk mendeskripsikan dan menganalisis bagaimana evaluasi kebijakan pemberian insentif bagi pemilik bangunan cagar budaya beserta faktor pendukung dan penghambat yang ada didalamnya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode analisis menurut Miles & Huberman dan 6 indikator evaluasi dari William N. Dunn. Didapatkan hasil bahwa pelaksanaan kebijakan pemberian insentif bagi pemilik bangunan cagar budaya di Kota Surabaya masih memiliki tingkat efektivitas yang rendah. Instrumen insentif hanya didasarkan pada kriteria kelayakan tanpa adanya pemetaan dan zonasi terhadap bangunan beserta pemiliknya. Pemotongan PBB sebesar 50% secara sama rata belum menjawab kebutuhan masing-masing pemilik bangunan. Akibatnya, kebutuhan menjadi tidak terpetakan dan bersifat random. Usaha yang dilakukan bisa dibilang efisien namun tidak maksimal. Secara responsivitas, sambutan yang baik didapatkan walaupun dengan beberapa catatan, dan dapat disimpulkan bahwa kebijakan ini sudah sebagai langkah yang tepat untuk membantu upaya pelestarian bangunan cagar budaya. Belum adanya anggaran bagi bangunan cagar budaya non aset pemerintah dan kurangnya pemahaman pemilik bangunan secara menyeluruh menjadi hambatan dalam pelaksanaannya.

**Kata Kunci: Evaluasi, Insentif, Bangunan Cagar Budaya**

### **Abstract**

*The policy of providing incentives for owners of cultural heritage buildings is one of the efforts of the Surabaya City Government through the Surabaya Culture, Youth and Sports and Tourism Service (Disbudporapar) to improve the preservation of cultural heritage buildings in the City of Surabaya. This is stated and regulated in Surabaya City Mayor Regulation No. 59 of 2007. The aim of this research is to describe and analyze how to evaluate policies for providing incentives for owners of cultural heritage buildings along with the supporting and inhibiting factors contained therein. This research uses a qualitative approach with analysis methods according to Miles & Huberman and 6 evaluation indicators from William N. Dunn. The results showed that the implementation of the policy of providing incentives for owners of cultural heritage buildings in the city of Surabaya still has a low level of effectiveness. Incentive instruments are only based on eligibility criteria without any mapping and zoning of buildings and their owners. Cutting PBB by 50% equally does not address the needs of each building owner. As a result, needs become unmapped and random. The efforts carried out can be said to be efficient but not optimal. In terms of responsiveness, a good response was received although with several notes, and it can be concluded that this policy is the right step to help efforts to preserve cultural heritage buildings. The absence of a budget for non-government asset cultural heritage buildings and a lack of comprehensive understanding of building owners are obstacles to its implementation.*

**Keywords: Evaluation, Incentives, Cultural Heritage Buildings**

## A. LATAR BELAKANG

Puing-puing warisan kebudayaan yang ada pada masa kini merupakan harta peninggalan sejarah yang menjadi simbol perjalanan peradaban. Pada masifnya perkembangan infrastruktur dan teknologi abad ini, warisan budaya dengan bentuk kebendaan diperlukan sebagai wadah pengembangan untuk pemahaman sejarah dan pemupukan identitas bangsa. Selain itu, warisan budaya juga berperan penting terhadap perkembangan bidang ilmu seperti arkeologi dan antropologi. Dalam rangka melindungi warisan budaya, Pemerintah Indonesia memiliki regulasi dengan menetapkan warisan budaya tersebut sebagai cagar budaya. Keberadaannya saat ini diatur dalam Undang-undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya, bahwa cagar budaya merupakan kekayaan budaya bangsa sebagai wujud pemikiran dan perilaku kehidupan manusia yang penting artinya bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan. Pelestarian cagar budaya di Indonesia pada hakikatnya merupakan upaya untuk melindungi sekaligus mengontrol keberadaan warisan budaya agar tetap lestari ditengah-tengah masyarakat.

Salah satu daerah yang mempunyai nilai budaya dan sejarah tinggi adalah Provinsi Jawa Timur, khususnya Kota Surabaya. Berbeda dengan kebanyakan kota atau kabupaten di Provinsi Jawa Timur lainnya yang memiliki sejarah panjang pada masa kerajaan, Kota Surabaya memiliki rentetan sejarah yang lebih besar pada masa kolonial. Dari masa kolonial itu pula Kota Surabaya memiliki banyak bangunan peninggalan sejarah yang menjadi saksi bisu perjuangan rakyat Surabaya merebut kemerdekaan. Salah satu upaya Pemkot Surabaya untuk melestarikan bangunan cagar budaya di daerahnya adalah melalui kebijakan pemberian insentif bagi pemilik bangunan cagar budaya. Hal ini tertuang dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Walikota Surabaya No. 59 Tahun 2007.

Menurut Peraturan tersebut, Pemkot Surabaya melalui Disbudporapar Surabaya

sebagai pelaksana kebijakan dapat memberikan instrumen insentif yakni

1. Bantuan berupa pemeliharaan, perawatan, dan konsultasi.
2. Kompensasi berupa keringanan pajak atau retribusi.
3. Bentuk insentif lain yang ditetapkan oleh Kepala Dinas Kebudayaan, Kepemudaan, dan Olahraga serta Pariwisata (Disbudporapar) Surabaya.

Akan tetapi bagi sebagian pemilik bangunan cagar budaya, bentuk insentif yang selama ini diberikan dirasa belum meringankan kebutuhannya. Pemilik bangunan cenderung masih dilema akan keputusan yang dibuat, kesalahan dalam tindakan pelestarian yang merubah bentuk aslinya akan mengurangi nilai sejarahnya dan tidak sesuai dengan kaidah yang ditetapkan. Sementara itu, biaya yang dikeluarkan untuk perawatan bangunan kuno cenderung tidak murah, terlebih jika bangunan tersebut terdiri dari kayu jati yang nol persen kadar airnya.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang di teliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana evaluasi terhadap pelaksanaan dari kebijakan pemberian insentif bagi pemilik bangunan cagar budaya di Kota Surabaya?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan kebijakan pemberian insentif bagi pemilik bangunan cagar budaya di Kota Surabaya?

## B. LANDASAN TEORITIS

### 1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik pada umumnya dipahami sebagai salah satu upaya atau tindakan pemerintah yang dibuat dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya, dalam wujud pengaturan ataupun keputusan. Thomas R. Dye (1992) (dalam Anggara, 2014), mengatakan bahwa “*Public Policy is whatever the government choose to do or not to do*” (kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk

melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu).

Menurut Dye, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, tentu ada tujuannya karena kebijakan publik merupakan “tindakan” pemerintah. Apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, juga merupakan kebijakan publik yang ada tujuannya. Menurut Said Zainal Abidin (2004: 23) (dalam Anggara, 2014), kebijakan publik tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis. Oleh karena itu, kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan khusus di bawahnya.

Untuk lebih mengimplementasikan kebijakan publik Nugroho (2003:158) (dalam Kadji, 2016), menawarkan dua pilihan langkah, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program, dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Dari dua pilihan tersebut, agar setiap kebijakan dapat diimplementasikan, maka seharusnya pula memperhatikan apa dan bagaimana bentuk program yang realistis, sehingga dapat memenuhi kepentingan publik. Pada hakikatnya kebijakan publik dibuat oleh pemerintah berupa tindakan-tindakan pemerintah. Kebijakan publik, baik untuk melakukan maupun tidak melakukan sesuatu mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah bertujuan mengatur kehidupan bersama untuk mencapai visi dan misi yang telah disepakati.

Aminullah dalam Muhammadiyah (2001: 371–372) (dalam Anggara, 2014), menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk memengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan. Upaya dan tindakan tersebut bersifat strategis, yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.

## 2. Evaluasi Kebijakan

Pada dasarnya evaluasi merupakan pemeriksaan terhadap pelaksanaan dari

sebuah program yang dilaksanakan, yang akan digunakan untuk memprediksi, menghitung, dan memantau pelaksanaan program dimasa yang akan datang agar jauh lebih baik (Dewi, 2022: 139). Dengan demikian, studi evaluasi lebih melihat ke depan daripada kesalahan di masa lalu dan diarahkan untuk meningkatkan peluang keberhasilan program. Dengan demikian, evaluasi kebijakan publik memiliki cakupan yang sangat luas karena merupakan kegiatan yang bersifat fungsional dan mencakup seluruh proses kebijakan publik. Kebijakan publik yang tidak tercapai sesuai dengan tujuan karena mengalami resistensi akan menjadi salah satu pertanyaan mengapa suatu kebijakan perlu dievaluasi, apa penyebabnya dan bagaimana solusi yang harus diambil, serta apakah kebijakan itu harus dihentikan atau tidak.

Menurut William N. Dunn (2003: 608), istilah evaluasi secara umum dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), serta penilaian (*assesment*). Evaluasi memiliki arti yang saling berhubungan, masing-masing merujuk pada pelaksanaan beberapa skala nilai terhadap hasil program dan kebijakan. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkaitan dengan produksi informasi mengenai nilai ataupun manfaat dari hasil kebijakan.

William N. Dunn (2003:609) mengemukakan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan publik ada 6 yakni:

### a) Efektivitas

Berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektifitas yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya.

### b) Efisiensi

Berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas

ekonomi adalah merupakan hubungan antara efektifitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter.

c) Kecukupan

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.

d) Perataan

Erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya, unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya biaya moneter) secara adil didistribusikan.

e) Responsivitas

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan.

f) Ketepatan

Kriteria ketepatan secara dekat berhubungan dengan rasionalitas, substantif, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut.

### 3. Konsep Cagar Budaya

Secara umum, cagar budaya merupakan warisan budaya berbentuk kebendaan. Warisan budaya berupa benda dalam bahasa Inggris sering disebut sebagai *tangible culture heritage*. Sedangkan warisan budaya yang bukan benda disebut *intangible cultural heritage*. *Tangible cultural heritage*

merupakan benda hasil karya manusia yang dapat dipindahkan atau bergerak, maupun yang tidak dapat dipindahkan atau tidak bergerak (Hastuti & Hidayat, 2014).

Istilah cagar budaya merujuk pada warisan budaya yang sudah ditetapkan secara legal dan berstatus hukum oleh Pemerintah Indonesia. Menurut Undang-Undang No. 11 Tahun 2010, definisi Cagar Budaya adalah warisan budaya yang 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. Sejalan dengan definisi dari World Bank (2010) (dalam Wulandari, 2018), bahwa yang dapat disebut sebagai cagar budaya adalah objek, situs, struktur, bangunan, dan bentukan alam yang dapat bergerak maupun tidak yang memiliki nilai historis dan budaya.

### 4. Insentif Pemilik Bangunan Cagar Budaya

Pemberian insentif bagi pemilik bangunan cagar budaya di Indonesia sendiri adalah konsepsi yang terikat langsung dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Di dalamnya didefinisikan bahwa insentif adalah dukungan berupa advokasi, perbantuan, atau bentuk lain bersifat non dana untuk mendorong pelestarian cagar budaya dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Dalam perundangan cagar budaya yang sebelumnya, Undang-Undang No. 5 Tahun 1992, tidak ditemukan kalimat insentif bagi pemilik bangunan, ketentuan yang berlaku adalah pemberian imbalan kepada penemu benda cagar budaya dan juga imbalan pada saat proses pengalihan kepemilikan.

McCleary mengemukakan (dalam Wulandari, 2018: 27), berbagai negara di dunia memiliki beragam jenis program insentif yang diciptakan untuk memotivasi pemilik bangunan bersejarah dan investor

agar dapat memelihara dan menjaga kelestarian bangunannya. Selain berfungsi sebagai bantuan dan motivasi, dengan adanya instrumen insentif ini dapat meningkatkan pengembangan bangunan dan kawasan cagar budaya dengan menjadi lebih terkendali serta teratur karena tidak semua fungsi bisa masuk dalam kawasan ini, sehingga memerlukan izin khusus untuk menggunakan kawasan (Kinanti & Marif, 2013).

Insentif pemilik bangunan cagar budaya di Kota Surabaya sendiri tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 5 Tahun 2005 dan diatur dalam Perwali Kota Surabaya No. 59 Tahun 2007.

**Tabel 2.1. Jenis Insentif**

No	Jenis Insentif	Bentuk
1	Bantuan	Pemeliharaan, perawatan, atau konsultasi berkala
2	Kompensasi	Keringanan pajak atau retribusi
3	Insentif pembangunan lainnya	Kemudahan perizinan dan sebagainya. Ditetapkan oleh Walikota Surabaya berdasarkan pertimbangan Kepala Disbudporapar Kota Surabaya

Sumber: Peraturan Walikota Surabaya No. 59 Tahun 2007

## C. METODE

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini bermaksud untuk memberikan gambaran tentang evaluasi kebijakan pemberian insentif yang diberikan oleh Pemerintah Kota Surabaya bagi pemilik Bangunan Cagar Budaya di Kota Surabaya. Berdasarkan jenis penelitiannya, peneliti memilih menggunakan metode penelitian kualitatif. Bogdan dan Taylor dalam (Abdussamad, 2021) mengatakan bahwa penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati,

pendekatannya diarahkan pada latar dan individu secara holistic.

Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data tidak dipandu oleh teori tetapi dipandu oleh fakta-fakta yang ditemukan pada saat penelitian di lapangan. Peneliti kualitatif beranggapan bahwa realita itu selalu berubah dipengaruhi oleh waktu, tempat, dan situasi. Disamping itu peneliti kualitatif percaya bahwa realita itu bersifat ganda, sehingga hanya dapat diteliti secara keseluruhan (holistik) dan tidak dapat dipisah-pisahkan secara parsial (Hardani, et al., 2020).

### 2. Fokus Penelitian

Penelitian ini akan berfokus dalam mengevaluasi kebijakan mengenai pemberian insentif yang dilaksanakan oleh Dinas Kebudayaan, Kepemudaan, dan Olahraga serta Pariwisata (Disbudporapar) Surabaya kepada pemilik bangunan Cagar Budaya di Kota Surabaya dalam kurun waktu 5 tahun kebelakang. Pada proses pengumpulan data akan ditentukan berdasarkan maksud dan tujuan penelitian. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui bagaimana evaluasi dari kebijakan pemberian insentif bagi pemilik Bangunan Cagar Budaya yang dijalankan dan faktor hambatan apa saja yang ada di dalamnya.

Fokus penelitian ini sesuai dengan rumusan masalah yang ada dan dijadikan acuan dalam menentukan fokus penelitian. Fokus penelitian ini menggunakan teori evaluasi dari William N. Dunn. Teori tersebut terdiri dari 6 kriteria, diantaranya efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, dan ketepatan.

### 3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana penelitian akan dilaksanakan. Agar mendapatkan data yang akurat atau mendekati kebenaran sesuai dengan fokus penelitian yang dikaji, maka peneliti memilih lokasi penelitian di Kota Surabaya, tepatnya di Dinas Kebudayaan, Pemuda, dan

Olahraga, serta Pariwisata Kota Surabaya. Jika ditelusuri melalui laman resmi instansi tersebut beralamatkan di Jl. Tunjungan No. 1-3, Kelurahan Genteng, Kecamatan Genteng, Kota Surabaya, Jawa Timur, 60275.

Adapun alasan memilih lokasi penelitian tersebut dikarenakan Dinas Kebudayaan, Pemuda, dan Olahraga, serta Pariwisata Kota Surabaya merupakan instansi terkait yang menjalankan bidang berkaitan dengan pemberian insentif bangunan cagar budaya di Kota Surabaya. Sedangkan untuk bahan lainnya, peneliti juga melakukan observasi dan wawancara pada beberapa pemilik bangunan cagar budaya yang ada di Kota Surabaya. Peneliti berupaya untuk mengkaji bagaimana evaluasi dari penerapan kebijakan pemberian insentif bagi pemilik bangunan cagar budaya yang dijalankan khususnya bagi masyarakat yang menempati bangunan tersebut dengan problematika yang ada didalamnya.

#### **D. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

##### **1. Evaluasi Kebijakan Pemberian Insentif Bagi Pemilik Bangunan Cagar Budaya di Kota Surabaya**

Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Kebudayaan, Kepemudaan dan Olahraga serta Pariwisata Kota Surabaya telah melaksanakan kebijakan pemberian insentif yang ditujukan bagi pemilik bangunan cagar budaya di Kota Surabaya. Kebijakan ini didasarkan pada Peraturan Walikota Surabaya Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 5 Tahun 2005 tentang Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya. Kebijakan ini merupakan salah satu cara untuk menjaga pelestarian bangunan cagar budaya khususnya yang tidak langsung dikelola Pemerintah melainkan masih dimiliki oleh pihak swasta maupun perorangan. Dalam rangka agar kelestarian bangunan cagar budaya dapat terjaga, diberikan insentif dalam bentuk bantuan, kompensasi, kemudahan perizinan, dan lain

sebagainya bagi pemilik bangunan yang sudah memenuhi syarat.

Pembahasan dalam penelitian ini tentang kebijakan pemberian insentif bagi pemilik bangunan cagar budaya yang merujuk pada teori yang dikemukakan oleh William N. Dunn yang menjelaskan 6 kriteria dari evaluasi kebijakan, diantaranya:

##### **a) Efektivitas**

Dalam penelitian ini, maksud dan tujuan dari adanya kebijakan pemberian insentif adalah untuk membantu upaya pelestarian bangunan cagar budaya non aset pemerintah. Untuk menjawab hal tersebut, bentuk instrumen insentif adalah sesuatu yang penting untuk dikulas. Analisis pada bentuk instrumen insentif yang sesuai dengan aspek pemetaan bangunan beserta pemiliknya dapat menjadi penyangga keefektifan dari pemberian insentif pada bangunan cagar budaya. Hal ini sejalan dengan yang diungkapkan oleh Radzuan dkk (2014) dalam penelitiannya terhadap pemberian insentif dalam program konservasi, mengemukakan bahwa pemberian insentif akan efektif jika ada keterkaitan kebijakan insentif dengan kebutuhan komunitas (masyarakat).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Disbudpoapar Surabaya, pertimbangan dalam pemberian insentif kepada pemilik bangunan cagar budaya adalah dengan menilai kondisi bangunannya. Jika kondisi bangunan dianggap terawat atau baik, maka dapat dikatakan layak menerima bantuan insentif. Sebaliknya, jika kondisi bangunan tidak terawat atau buruk, maka pengajuan bantuan insentif akan ditolak.

Demikian hingga saat ini belum terdapat ketentuan pasti mengenai kriteria keterawatan yang digunakan untuk menilai kelayakan pemberian insentif bagi pemilik bangunan cagar budaya. Padahal jika dilihat faktanya, bangunan cagar budaya tentu memiliki letak, ukuran,

kondisi, fungsi, serta aspek sosial ekonomi pemiliknya yang berbeda-beda.

b) Efisiensi

Pada kebijakan pemberian insentif bagi pemilik bangunan cagar budaya, di dapat kriteria efisiensi melalui apa saja instrumen insentif yang diberikan dan pola komunikasi yang dibangun dalam keberlangsungannya. Dalam pelaksanaannya, Disbudporapar Surabaya menyediakan instrumen insentif berupa konsultasi dan keringanan PBB sebesar 50% bagi pemilik bangunan cagar budaya di Kota Surabaya, dilihat peneliti sebagai salah satu bentuk langkah yang efisien. Dalam periode ini, belum tersedianya anggaran bagi pelestarian bangunan cagar budaya non aset pemerintah dialihkan dengan pemanfaatan sumberdaya yang sudah ada yakni pada pajak untuk dapat dimaksimalkan dalam upaya pelestarian bangunan cagar budaya. Walaupun pada tingkat efektivitas dari kebijakan ini yang didapat tidak terlalu optimal, namun dengan sumberdaya yang ada Disbudporapar mampu memberikan usaha yang dapat membantu upaya pemilik bangunan cagar budaya. Dengan catatan bahwa pada aspek kecukupan, instrumen insentif yang diberikan harus ditambah agar mendapat tingkat efektivitas yang lebih tinggi.

Untuk meningkatkan kualitas pemahaman masyarakat pemilik dan pengelola bangunan cagar budaya, koordinasi dan arahan juga dimaksimalkan melalui sosialisasi. Penyelenggaraan forum komunikasi bagi pemilik dan pengelola bangunan cagar budayadilakukan per 6 bulan sekali dalam setahun, mendapat respon yang baik dari pemilik dan pengelola bangunan yang diundang. Bersinergi dengan tim ahli cagar budaya dan pakar atau ahli yang dijadikan narasumber untuk menyampaikan materi. Forum ini juga bertujuan untuk menjadi wadah bagi

pemilik bangunan cagar budaya mengeluarkan aspirasinya.

Pemilik bangunan yang diundang tersebut diharapkan mampu menjadi *pioneer* bagi pemilik yang lainnya. Selain itu, tim ahli cagar budaya sebagai pakar yang ahli dari Disbudporapar Surabaya juga melakukan pendampingan dan perangkulan pada pemilik bangunan cagar budaya melalui bidang ahli dan caranya masing-masing. Tetapi acapkali upaya ini belum terjangkau oleh sebagian pemilik bangunan cagar budaya.

c) Kecukupan

Berkenaan dengan aspek ini, pemberian insentif sejatinya memang diharapkan untuk dapat membantu pemenuhan kebutuhan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi pada pelestarian bangunan cagar budaya di Kota Surabaya.

Oleh karena itu, dalam pemberian insentif ini kecukupan merupakan salah satu aspek yang harus diperhatikan. Aspek kecukupan merujuk pada bagaimana hasil (tingkat efektivitas) dari pemberian insentif dan usaha yang diberikan sudah mampu mencukupi penyelesaian permasalahan dalam upaya pelestarian pemilik bangunan cagar budaya. Sejalan dengan penjelasan pada aspek efektivitas, pencapaian hasil dari instrumen insentif yang diberikan dalam kebijakan ini masih belum mampu menjawab kebutuhan dari pemilik bangunan cagar budaya. Khususnya pada instrumen pajak yang bersifat potongan belum tentu mencukupi apa yang menjadi permasalahan dari bangunan, didukung dengan tidak adanya pemetaan yang berbasis tipologi dari aspek bangunan dan pemiliknya.

Kebutuhan dari pemilik bangunan masih tidak dapat terpetakan dan bersifat random. Hal ini juga akan bisa berdampak pada perubahan-perubahan ornamen bangunan cagar budaya yang kurang terkontrol akibat kurangnya

pemahaman masyarakat. Adanyatim ahli cagar budaya sebagai pakar semestinya bisa dimanfaatkan untuk melakukan fungsi ini.

d) Perataan

Pada poin perataan dimana mempunyai arti keadilan yang didapat oleh kelompok sasaran kebijakan publik. Kebijakan pemberian insentif terutama padainstumen insentif berupa konsultasi, sudah dikatakan cukup adil dan merata didistribusikan kepada semua pemilik bangunan cagar budaya. Sesuai dengan hasil wawancara, Disbudporapar Surabaya sudah memberikan jadwal dan membuka pintu bagi siapa saja pemilik dan pengelola bangunan cagar budaya yang ingin melakukan konsultasi terkait upayapelestarian bangunan cagar budaya mereka. Sinergi dengan tim ahli cagar budaya mengupayakan bahwa konsultasi terkait pelestarian secara merata bisa didapat oleh pemilik dan memaksimalkannya.

Usaha sosialisasi yang dilakukan mencakup forum komunikasi pemilik dan pengelola bangunan cagar budaya seluruh Kota Surabaya dengan skala per 6 bulan masih dibatasi dengan kuota tertentu, belum bisa mencakup semua pemilik bangunan cagar budaya. Harapannya dari pemilik-pemilik yang diundang tersebut akan bisa menjadi perwakilan dari pemilik yang lain belum bisa menjadikan adanya pemerataanterhadap fungsi ini.

Sementara pada instrumen keringanan pajak, dapat dikatakan sudah secara sama rata didistribusikan sebesar 50% kepada seluruh pemilik bangunan cagar budaya yang sudah mengajukan sesuai dengan mekanisme dan prosedur yang ada. Akan tetapi, jika menilik kembali pada aspek kecukupan instrumen insentif ini belum mampu mencukupi kebutuhan pemilik dan pengelola bangunan cagar budaya dalam taraf tertentu. Dengan artian, Instrumen insentif berupa keringanan pajak yang

menjadi menu utama dari pemberian insentif ini adalah hal yang masih sangat relatif, setiap bangunan tentu memiliki besaran PBB yang tidak sama satu dengan lainnya. Sedangkan besaran keringanan pajak yang diberikan adalah sama rata dengan jumlah 50%, yangberarti bahwa pemotongan ini tidak memiliki manfaat yang sama satu dengan lainnya.

e) Responsivitas

Berkenaan dengan kebijakan pemberian insentif yang ditujukan bagi pemilik bangunan cagar budaya, fungsi dari responsivitas peneliti lebih mengarah untuk mengetahui apakah penerapan dari kebijakan pemberian insentif dapat memuaskan pemilik dan pengelola bangunan cagar budaya. Mengingat, kebijakan ini memang diharapkan untuk membantu pemenuhan kebutuhan dalam upaya pelestarian pemilik bangunan cagar budaya. Tingkat efektivitas yang tinggi pada kebijakan ini dapat dikatakan akan bisa tercapai jika kriteria dalam responsvitas juga bisa terpenuhi dengan baik. Radzuan dan Ahmad (2016), menegaskan kembali bahwa perumusan kebijakan insentif dalam konservasi cagar budaya harus mencerminkan kebutuhan nyata dari komunitas (sasaran) yang berpartisipasi.

Fakta yang ditemukan di lapangan dengan pendapat diatas dapat dikatakan belum relevan. Disini peneliti kembali menyoroti pada aspek perataan, dimana manfaat yang diterima oleh sebagian informan pemilikbangunan cagar budaya tidak sama dengan lainnya berkenaan pada tingkat kepuasan. Pemilik dan pengelola bangunan yang sudah puas memang karena merasa sudah terbantu dengan adanya kebijakan insentif ini, tapi dilain sisi dengan kondisi yang berbeda pemilik bangunan kurang mendapat kepuasan yang sama. Sosialisasi yang belum dirasakan merata dan bentuk perhatian yang sama menjadi keluhan bebarapa pemilik bangunan.

f) Ketepatan

Kebijakan pemberian insentif bagi pemilik bangunan cagar budaya dalam upaya membantu pelestarian bangunan cagar budaya non aset pemerintah di Kota Surabaya dirasa peneliti sudah tepat dan wajib adanya. Cagar budaya merupakan harta warisan bangsa yang mempunyai kewajiban untuk dilestarikan. Dalam statusnya tentu tidak semua bangunan cagar budaya dimiliki dan dikelola langsung oleh Pemerintahan, oleh karena itu pemberian insentif merupakan cara bagi Pemerintah untuk dapat turut berpartisipasi dalam pelestarian. Sama halnya dengan Steinberg (1996) yang berpendapat bahwa pemerintah utamanya harus lebih memperhatikan bangunan historis yang secara legal dimiliki oleh perorangan (*private ownership*).

Hal ini juga sejalan dengan Pasal 32 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia ditengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.

Walaupun dengan beberapa catatan dan hambatan didalam pelaksanaannya, akan tetapi kebijakan pemberian insentif dirasa peneliti sudah sebagai langkah yang tepat untuk membantumengupayakan kelestarian bangunan cagar budaya di Kota Surabaya, sehingga dalam kedepannya kebijakan ini dapat benar-benar mencapai tingkat efektivitas yang lebih tinggi dan optimal serta sesuai dengan kebutuhan dari sasaran kebijakan itu sendiri.

## 2. Faktor Pendukung Kebijakan Pemberian Insentif

Dalam pelaksanaan kebijakan pemberian insentif bagi pemilik bangunan cagar budaya di Kota Surabaya, terdapat

beberapa faktor yang mendukung terlaksananya kebijakan ini, diantaranya:

a) Banyaknya Jumlah Bangunan Cagar Budaya Dibanding Jenis Cagar Budaya Lainnya

Bangunan merupakan jenis cagar budaya terbanyak yang dimiliki oleh Kota Surabaya. Jumlah keseluruhan cagar budaya di Kota Surabaya adalah sebanyak 289. Sementara itu berdasarkan amatan peneliti pada studi literatur yang didapat dari situs resmi Disbudporapar Surabaya, cagar budaya yang berjenis bangunan memiliki jumlah sebanyak 261 atau jika diprosentasekan sebanyak 90% dari total jumlah keseluruhan jenis cagar budaya di Kota Surabaya. Selain itu, bangunan cagar budaya yang secara natural memiliki sifat turun temurun lebih banyak dimiliki oleh pihak individu atau kelompok daripada sebagian yang diambil alih oleh Pemkot.

b) Kota Surabaya Sebagai Kota yang Memiliki Nilai Sejarah Tinggi

Ditengah era modernisasi dan masuknya teknologi pada masa kini juga ditambah status Kota Surabaya sebagai pusat metropolitan ekonomi Provinsi Jawa Timur, pemberian insentif untuk mendorong pelestarian warisan budaya berupa bangunan cagar budaya ini merupakan salah satu upaya penanaman nilai sejarah dan identitas kota untuk generasikini maupun masa mendatang.

c) Potensi Wisata Sejarah

Sebagai kota yang memiliki nilai sejarah tinggi dengan banyak bangunan cagar budaya, melalui pemberian insentif yang ditujukan untuk kelestarian bangunan cagar budaya. Potensi wisata sejarah dilihat untuk menjadi pilihan yang menggantikan minimnya potensi wisata alam di Kota Surabaya.

d) Kolaborasi Perangkat Daerah

Dalam pelaksanaannya, kebijakan pemberian insentif ini mendapatkan dukungan dan sinergi dengan berbagai perangkat daerah.

Dalam hal ini, tim ahli cagar budaya sebagai pihak yang spesifik berkompotensi dalam urusan cagar budaya adalah kolaborator utama dari Disbudporapar Surabaya. Selain itu, khusus pada insentif keringanan pajak Disbudporapar tentunya bersinergi dengan BPKAD selaku badan yang mengurus perpajakan, juga diikuti oleh pihak kecamatan dan kelurahan setempat masing-masing bangunan cagar budaya.

### 3. Faktor Penghambat Kebijakan Pemberian Insentif

Namun dalam pelaksanaannya juga terdapat beberapa faktor yang menjadi kendala atau penghambat dari keoptimalan kebijakan ini, diantaranya:

- a) Belum Tersedianya Anggaran Untuk Pelestarian Bangunan Cagar Budaya Non Aset Pemerintah

Pelestarian bangunan cagar budaya memang membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Dalam pelaksanaan pemberian insentif ini, belum adanya anggaran terhadap pelestarian bangunan cagar budaya non aset pemerintah masih menjadi hambatan terhadap efektivitasnya. Seperti yang dijelaskan pada sub kriteria-kriteria evaluasi bahwa instrumen insentif yang dapat diberikan hanya bantuan konsultasi dan pemotongan PBB, belum ada instrumen insentif lain yang diberikan. Walaupun sesekali Pemkot melakukan CSR dengan perusahaan cat untuk beberapa kawaasan saja.

- b) Kurangnya Pemahaman Masyarakat Terhadap Sifat dan Fungsi dari Pemberian Insentif

Instrumen insentif pada dasarnya diberikan untuk yang bukan pelaku standar. Penilaian kriteria pada pemilik bangunan cagar budaya adalah hal yang memang harus dilakukan untuk menentukan kelayakan pemberiannya. Pemahaman masyarakat akan sifat dan fungsi dari kebijakan ini masih tergolong

belum mencukupi dan merata. Akibatnya kesalahpahaman terhadap insentif disamakan dengan bantuan secara sukarela semata.

- c) Minimnya Dukungan Sistem Pengurusan Data yang Praktis

Birokrasi adalah hal yang masih menjadi hambatan di dalam beberapa sistem pemerintahan. Dalam kebijakan ini, proses pengurusan data dari pemilik bangunan cagar budaya untuk pendaftaran keringanan pajak masih menjadi keluhan dari sebagian pemilik bangunan cagar budaya. Sistem pengisian data yang manual dan belum dilengkapi sistem online yang terintegrasi membuat pemilik bangunan cagar budaya harus kesana kemari untuk melakukan pengurusan.

## E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 1. Kesimpulan

Dilihat dari enam variabel teori evaluasi yang dikemukakan oleh William N. Dunn terhadap kebijakan pemberian insentif dapat disimpulkan yang pertama, dalam efektivitas pemberian insentif sebagai wujud upaya pemerintah terhadap kelestarian bangunan cagar budaya non pemerintah dikatakan belum efektif. Belum adanya anggaran membuat tingkat efektivitas dari kebijakan ini rendah. Efisiensi dari kebijakan pemberian insentif dirasa sudah efisien dengan memanfaatkan sumber daya pajak yang sudah ada. Namun pada aspek kecukupan, perlu dibenahi dan ditambah dibebberapa bagian agar didapatkan tingkat efektivitas yang lebih tinggi. Seperti kurangnya bentuk-bentuk instrumen insentif yang lain dan pemetaan atau zonasi agar pemberian insentif lebih terpetakan dengan sesuai.

Secara aspek perataan, penjadwalan, dan pelaksanaan konsultasi melalui sinergi dengan Tim Ahli Cagar Budaya menurut peneliti sudah cukup baik. Pada instrumen keringanan pajak juga sudah didistribusikan secara merata sebesar 50%, hanya saja manfaat yang bisa diterima masih relatif

antara satu dengan lainnya. Sehingga pada aspek responsivitas yang menjadi tanggapan tingkat kepuasan dari pemilik bangunan cagar budaya juga menjadi relatif satu sama lain. Akan tetapi pada dasarnya perasaan terima kasih menunjukkan betapa insentif yang diberikan bagi pemilik bangunan adalah bentuk kepedulian Pemkot Surabaya dan sudah sebagai langkah yang tepat untuk membantu upaya pelestarian bangunan cagar budaya non aset pemerintah, mengingat pada kebijakan sebelumnya, belum ditemukan konsepsi insentif terhadap pemilik bangunan cagar budaya. Hal ini juga sekaligus menjawab dari variabel ketepatan.

## 2. Rekomendasi

Dalam penelitian ini, peneliti mencoba memberikan beberapa saran dan masukan agar pelaksanaan kebijakan pemberian insentif bagi pemilik bangunan cagar budaya bisa berjalan dengan lebih baik dan mencapai tingkat efektivitas yang lebih tinggi antara lain:

- a) Bagi pemerintahan yaitu Disbudporapar Surabaya perlu mengkaji kembali kriteria instrumen insentif berdasarkan kebutuhan bangunan cagar budaya dan lebih aktif lagi untuk turut merangkul pemilik-pemilik bangunan cagar budaya serta mengundang semua pemilik bangunan cagar budaya dalam forum komunikasi.
- b) Bagi pemerintahan yaitu BPKAD (Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah) Surabaya untuk memantapkan lagi sistem pengurusan data dalam instrumen keringanan PBB bagi pemilik bangunan cagar budaya di Kota Surabaya.
- c) Bagi pemerintahan yaitu Pemkot Surabaya diharapkan mampu memberikan anggaran bagi kelestarian bangunan cagar budaya non aset pemerintah. Anggaran ini akan sangat membantu upaya pelestarian pemilik bangunan cagar budaya melalui pemberian instrumen insentif yang lebih bervariasi sesuai kebutuhan.

- d) Untuk Tim Ahli Cagar Budaya, diharapkan dapat menjadi jembatan yang aktif bagi pemilik bangunan dan unsur pemerintahan. Kembali menguatkan koordinasi dengan pemilik bangunan cagar budaya secara merata, sebaiknya sosialisasi dapat dilakukan dengan pengelompokan per kelurahan atau kawasan. Serta memantapkan kriteria kelayakan pemberian insentif.
- e) Untuk masyarakat pemilik dan pengelola bangunan cagar budaya perlu menelaah dan mempelajari kembali bagaimana sifat dan fungsi dari pemberian insentif ini. Kausalitas dalam pemberian insentif bukan hanya sekedar bantuan sukarela semata, melainkan ada standar nilai yang harus dipenuhi. Dan juga, selalu mendukung kebijakan pelestarian bangunan cagar budaya yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya khususnya Disbudporapar agar terjadi sinergi dari segala unsur demi kelestarian bangunan cagar budaya di Kota Surabaya dengan terwujudnya kota modern yang tetap berkarakter.

## REFERENSI

- Anggara, S. (2014). *Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Pustaka Setia.
- Dewi, D. S. (2022). *Buku Ajar Kebijakan Publik; Proses, Implementasi dan Evaluasi*. Yogyakarta: Penerbit Samudra Biru.
- Disbudporapar Surabaya. (2023). Situs Resmi Disbudporapar Surabaya. Dipetik Mei 15, 2023, dari <https://disbudporapar.surabaya.go.id/>.
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hastuti, K., & Hidayat, E. Y. (2014). *Purwarupa Tangible Cultural Heritage Kategori Cagar Budaya Tak Bergerak Berbasis Database Multimedia*. Seminar Nasional Teknologi Informasi dan Multimedia, 1–6.
- Kadji, Y. (2016). *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik*. Gorontalo: UNG Press.

- Kinanti, C. P., & Marif, S. (2013). Arahan Insentif dan Disentif Untuk Mendukung Pengembangan Kampung Melayu Sebagai Kawasan Cagar Budaya Kota Semarang. *Jurnal Teknik PWK*, 2(3), 687–696.
- Peraturan Walikota Surabaya No. 59 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 5 Tahun 2005 tentang Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya.
- Radzuan, I. S. M., dkk. (2014). Cultural Heritage, Incentives System, and The Sustainable Community : Lessons from Ogimachi Village, Japan. *Journal of Society and Space*, 10(1), 130–146.
- Radzuan, I. S. M., dan Y. Ahmad. (2016). Synthesising An Effective Incentives System In Safeguarding The Heritage Village Of Melaka And George Town. *Planning Malaysia: Journal of the Malaysian Institute of Planners*, 5(1), 157–168.
- Steinberg, F. (1996). *Conservation and Rehabilitation of Urban Heritage in Developing Countries*. *Habitat Intl*, 20(3), 463–475.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.