

PENATAAN KAWASAN CAGAR BUDAYA BERBASIS PARTISIPASI MELALUI MEKANISME PEMBERIAN SUBSIDI STUDI KASUS KAWASAN KOTA LAMA SAWAHLUNTO, SUMATERA BARAT

Budi Kurniawan^a

^a Magister Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Informasi Artikel:

Diterima: 5 November 2019
Naskah perbaikan: 15 April 2020
Disetujui: 15 April 2020
Tersedia Online: 23 April 2020

Kata Kunci:

Penataan, Kawasan Cagar Budaya, Partisipasi, Subsidi

Korespondensi:

Budi Kurniawan
Magister Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

E-mail:

bk.arch99@yahoo.com

Abstrak: Penataan kawasan cagar budaya berbasis partisipasi masyarakat melalui mekanisme pemberian insentif (subsidi) telah dilakukan di Kawasan Kota Lama Sawahlunto (2007-2012). Kajian ini bertujuan untuk menilai efektifitas pemberian subsidi dan bentuk serta pengaruh partisipasi masyarakat terhadap efektifitas program. Pendekatan deskriptif kualitatif dilakukan untuk menggambarkan tahapan program serta mengidentifikasi berbagai permasalahan dan fenomena yang terjadi didalamnya. Penelitian ini menemukan bahwa adanya ketidaksesuaian (mismatch) antara tujuan program dengan apa yang dibutuhkan masyarakat. Tingkat partisipasi masyarakat yang cukup tinggi lebih didasari oleh motivasi mendapatkan subsidi dan adanya unsur keterpaksaan (coercive). Dan pada pelaksanaannya terjadi bentuk penyimpangan partisipasi akibat rendahnya komitmen masyarakat dan lemahnya manajemen kegiatan. Pasca program, ditemukan kecenderungan permukiman untuk berubah kembali pada kondisi pra-program. Sehingga dapat disimpulkan program belum efektif dalam konteks upaya pelestarian cagar budaya, selama masih ada resistensi akibat belum terakomodasinya kebutuhan sesungguhnya dari masyarakat.

Copyright © 2020 Institut Teknologi Nasional Yogyakarta

This open access article is distributed under a

Creative Commons Attribution (CC-BY-NC-SA) 4.0 International license.

1. PENDAHULUAN

Program Penataan dan Pelestarian Kawasan Cagar Budaya di Kota Lama Sawahlunto (2001-2012) dilatar belakangi oleh visi Pemerintah untuk bertransformasi menjadi kota wisata tambang yang berbudaya. Revitalisasi dan konservasi dilakukan dengan memanfaatkan sisa peninggalan kegiatan pertambangan dan menjadikannya sebagai aset penting dalam pengembangan pariwisata.

Salah satu bagian dari rangkaian kegiatan tersebut adalah kegiatan konservasi melalui pemugaran fasad bangunan pada permukiman buruh tambang di Tanah Lapang, Kota Lama Sawahlunto. Cherish (2014) menyatakan bahwa sesuai amanat UU Cagar Budaya No. 11 Tahun 2010 dan visi Pemerintah untuk menjadikan Kota Sawahlunto sebagai Kota Wisata Tambang, kebijakan untuk melakukan konservasi di Kawasan Kota Lama sangat perlu dilakukan untuk memelihara nilai sejarah dan budaya serta pengembangan wisata budaya. Terlebih pada saat itu kawasan permukiman Tanah Lapang telah berkembang menjadi tidak teratur dan cenderung kumuh. Sedangkan Radzuan et al. (2015) menemukan adanya ketidaksesuaian antara tujuan kebijakan insentif yang lebih sebagai katalis dalam pengembangan wisata budaya, ketimbang memenuhi apa yang dibutuhkan masyarakat. Radzuan&Ahmad (2016) menegaskan kembali bahwa perumusan kebijakan insentif dalam konservasi cagar budaya harus mencerminkan kebutuhan nyata dari komunitas yang berpartisipasi.

Berbagai literatur menyatakan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan dan perencanaan kegiatan konservasi (Chan, 2016; Dian & Abdullah, 2013; Wong, 2018; Yung &



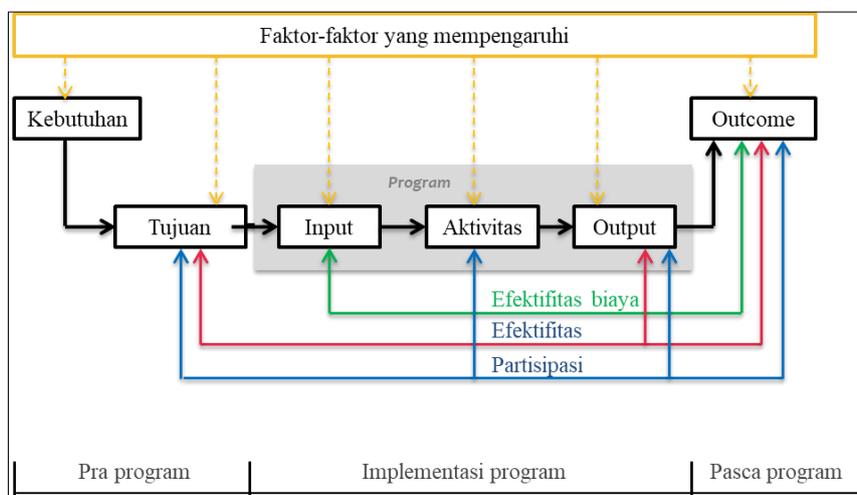
Chan, 2011). Perumusan kebijakan dalam pelestarian kawasan melalui pemberian insentif harus mencerminkan kebutuhan nyata dari masyarakat yang berpartisipasi (Radzuan & Ahmad, 2016). Kemudian Radzuan, Fukami, *et al.* (2014) dalam penelitiannya terhadap pemberian insentif dalam program konservasi, menyatakan bahwa kegiatan konservasi dengan pemberian insentif akan efektif jika ada keterkaitan kebijakan insentif dengan kebutuhan komunitas (masyarakat). Dan partisipasi masyarakat merupakan faktor utama yang menentukan keberhasilan dan efektifitas program.

Kemudian Febra (2016) dalam temuannya menyimpulkan bahwa masyarakat Kota Lama Sawahlunto memiliki tingkat partisipasi yang tinggi (29,2%) dan sangat tinggi (33,8%) dalam upaya pelestarian di Kota Lama Sawahlunto. Terdapat pengaruh signifikan faktor pengetahuan, usia, lama tinggal, jumlah keluarga, tingkat pendidikan dan sosialisasi program terhadap tingkat partisipasi masyarakat. Namun berdasarkan dokumen kegiatan & laporan, peneliti menemukan bahwa *output* yang dihasilkan program belum sesuai dengan apa yang direncanakan. Bahkan setelah 7 (tujuh) tahun sejak program telah selesai dilaksanakan pada tahun 2012, ditemukan kecenderungan kawasan untuk berubah kembali pada kondisi pra-program, dimana mulai banyak bangunan yang telah dipugar kembali mengalami perubahan fasad maupun penambahan ruang atau massa bangunan (*infill*).

Tujuan kajian ini adalah menilai efektifitas program pemugaran fasad melalui pemberian subsidi di permukiman eks buruh tambang Tanah Lapang Kawasan Kota Lama Sawahlunto dan faktor-faktor yang mempengaruhinya, kemudian mengidentifikasi bentuk serta pengaruh partisipasi masyarakat terhadap efektifitas program.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian evaluasi – studi kasus (GAO, 1990; Yin, 2012). Pendekatan yang digunakan adalah *mixed method* dengan *embedded design*, dimana data kuantitatif hanya berperan sebagai pendukung dalam analisa kualitatif (Creswell, 2014). Model evaluasi (Gambar 1) yang diadaptasi dari model input-output (Pollitt & Bouckaert, 2011) digunakan untuk menggambarkan tahapan program secara sistematis dan menyeluruh (*need-objective-input-activity-output-outcome*) beserta identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi program konservasi berdasarkan berbagai literatur (Hanafi *et al.*, 2017; Hocking *et al.*, 2008; Radzuan, 2015; Rasoolimanesh *et al.*, 2017; Roy & Kalindi, 2017; Spiridon & Sandu, 2015; Veillon, 2014; Villiers, 2009). Setelah tahapan tersebut maka selanjutnya dilakukan penilaian terhadap terhadap variabel efektifitas (Bappenas, 2017; Dunn, 2003; JICA, 2010; OECD, 1991), serta bentuk dan pengaruh partisipasi masyarakat terhadap efektifitas program.



Gambar 1. Model Evaluasi *Input-Output*
(sumber: Adaptasi dari Pollitt & Bouckaert, 2011)

Data kuantitatif dan kualitatif dikumpulkan melalui observasi langsung, angket dan wawancara. Selain itu juga didukung oleh data sekunder berupa dokumen, laporan kegiatan dan data statistik lainnya. Angket terhadap warga penerima subsidi dilakukan dengan jumlah sampel 40 Kepala Keluarga (KK). Sedangkan wawancara mendalam (*in depth interview*) terhadap pengelola kegiatan dan warga penerima subsidi dilakukan dengan *purposive sampling*. Analisa data dilakukan dengan triangulasi, baik menurut sumber atau metoda pengumpulan data (Creswell, 2014). Unit amatan pada penelitian ini adalah kawasan permukiman eks buruh tambang di Kelurahan Tanah Lapang yang berada di Kawasan Kota Lama Sawahlunto (Gambar 2).



Gambar 2. Peta Kawasan Permukiman Tanah Lapang
(sumber: DPKBP Sawahlunto, 2001)

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Evaluasi program

1. Kondisi pra program

Permasalahan yang melatarbelakangi pelaksanaan pemugaran fasad di Permukiman Eks Buruh Tambang di Kelurahan Tanah Lapang adalah perubahan bentuk fisik permukiman buruh tambang Tanah Lapang, yang menjadi tidak teratur dan cenderung kumuh sehingga dikhawatirkan mengancam kelestarian nilai sejarah budaya yang melekat pada kawasan tersebut (Cherish, 2014). Sedangkan fenomena yang terjadi adalah permukiman tersebut telah mengalami perubahan fungsi bangunan (Hanafi, 2017), dari awalnya sebagai asrama (*dormitory*) buruh tambang batubara, kemudian pada perkembangannya berubah menjadi hunian keluarga untuk karyawan perusahaan tambang. Bahkan meskipun permukiman tersebut secara sah dimiliki oleh PTBA (BUMN), rumah-rumah tersebut banyak yang kemudian “dijual” oleh karyawan tambang kepada pihak lain (masyarakat umum). Hal tersebut terjadi karena faktor perkembangan kebutuhan hunian yang cukup tinggi (Veillon, 2014) namun tidak terakomodasi akibat terbatasnya ketersediaan lahan dan kondisi topografi kawasan yang berupa perbukitan. Keterbatasan lahan diakibatkan oleh faktor aspek kepemilikan lahan (Hocking, 2008), dimana hampir sebagian besar lahan di Kawasan Kota Lama merupakan asset perusahaan (PTBA, PT KAI) yang diwariskan sejak penambangan pada zaman kolonial. Akibatnya, permukiman eks buruh tambang batubara Tanah Lapang berkembang menjadi permukiman padat yang tumbuh tidak teratur (*sprawl*). Dan masyarakat melakukan adaptasi dengan menambah ruang dan menambah fungsi lainnya (*carport*, pagar, taman, jemuran, dll) sehingga terjadi perubahan bentuk fisik bangunan (Hanafi, 2017). Perubahan bentuk fisik tersebutlah kemudian yang mendasari Pemerintah Daerah merasa perlu untuk melakukan intervensi melalui Program Pemugaran Fasad.

Berdasarkan dokumen kegiatan yang diperoleh, tujuan utama dari program pemugaran fasad pada permukiman eks buruh tambang Tanah Lapang adalah menyelamatkan dan merawat bangunan bersejarah yang ada, dan berusaha mengembalikan karakteristik asli bangunan. Selain itu program yang dilakukan diharapkan akan memberi dampak ekonomi terhadap masyarakat melalui peningkatan aktifitas pariwisata, serta melalui pemberian subsidi dapat mengurangi beban masyarakat secara ekonomi dalam hal perawatan bangunan. Namun kebijakan tersebut dibuat dengan pendekatan *top-down* dan kurang melibatkan warga (komunitas) pada permukiman tersebut,

padahal langkah awal yang krusial dalam implementasi konservasi adalah melibatkan masyarakat dalam perencanaan dan perumusan kebijakan (Roy & Kalindi, 2017; Villiers, 2009). Selain itu kebijakan dengan insentif merupakan kebijakan yang masih baru atau belum pernah sebelumnya dilakukan, ditambah lagi kebijakan tersebut bersifat kontroversial karena ada potensi warga dirugikan akibat penambahan bangunan yang ada harus dibongkar. Kebijakan yang baru dan kontroversial cenderung akan menemui kendala pada pelaksanaannya dan kurang mendapat dukungan masyarakat (Winarno, 2014). Dari penjelasan diatas dapat kita simpulkan bahwa adanya ketidak sesuaian (*mismatch*) antara tujuan program untuk mengembalikan karakter fisik bangunan dengan kebutuhan masyarakat akan ruang dan fungsi penunjang pada sebuah hunian.

2. Studi & Perencanaan

Pelaksanaan pemugaran fasad bangunan merupakan salah satu kegiatan yang sudah direncanakan dalam dokumen “Sawahlunto 2020: Agenda mewujudkan Kota Wisata Tambang yang Berbudaya” yang disusun oleh Pemerintah Daerah bersama LPM ITB (Kuswartojo, 2001). Dalam kajian tersebut dijelaskan bahwa pemugaran fasad dilakukan untuk meningkatkan kualitas visual kawasan. Terkait program pemugaran fasad, studi dan perencanaan dibuat secara swakelola oleh Bidang Peninggalan Bersejarah Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Sawahlunto. Hal tersebut disebabkan terbatasnya input pada kegiatan (anggaran & SDM konservasi). Berdasarkan data yang diperoleh, ditemukan bahwa studi/ kajian yang dibuat lebih fokus pada kajian arsitektur berupa studi fasad. Tidak ditemukan adanya kajian yang secara komprehensif menilai kelayakan, manfaat dan dampak yang mungkin timbul. Selain itu perencanaan atau gambar teknis panduan fasad yang dibuat belum detail dan memenuhi syarat teknis. Berdasarkan wawancara dengan masyarakat, mereka tidak dilibatkan dalam kegiatan studi dan perencanaan. Sedangkan dalam program konservasi, perencanaan seharusnya dibuat bersama-sama melibatkan semua *stakeholder* yang berkepentingan terutama warga atau komunitas yang menempati bangunan pada kawasan tersebut (Villiers, 2009). Akibatnya, kajian/ studi dan perencanaan yang dibuat kurang mengakomodasi kebutuhan dan aspirasi masyarakat, dan adanya perbedaan (*mismatch*) antara tujuan program dengan kebutuhan (Radzuan, 2014).

3. Sosialisasi

Sosialisasi dilakukan agar warga penerima subsidi dapat memahami dengan baik latar belakang, tujuan serta bagaimana program pemugaran akan dilakukan. Berdasarkan hasil wawancara, ditemukan bahwa pada sosialisasi/ FGD yang dilakukan memang belum optimal dan ditemukan bentuk penolakan oleh masyarakat. Masyarakat yang menolak menyatakan bahwa program yang akan dilakukan akan membuat hunian mereka bertambah sempit, karena penambahan ruang yang menutupi fasad bangunan aslinya harus dibongkar. Selain itu masyarakat juga mengeluhkan jumlah subsidi yang menurut mereka tidak mencukupi.

Berdasarkan kuesioner terhadap warga penerima subsidi, terkait reaksi mereka terhadap program pemugaran yang akan dilakukan, sebagian besar menyatakan mendukung, dengan proporsi 75% responden mendukung, sementara 10% responden berpendapat "biasa saja" dan 15% responden tidak mendukung. Namun berdasarkan keterangan yang didapat melalui wawancara terhadap warga yang menerima subsidi ditemukan adanya unsur “keterpaksaan” (*coercive*) dalam partisipasi masyarakat (Rasoolimanesh, 2017). Keterpaksaan tersebut disebabkan oleh faktor kepemilikan (Hocking, 2008), dimana permukiman Tanah Lapang memang secara sah dimiliki oleh perusahaan tambang (PTBA), dan warga menghuni bangunan pada permukiman tersebut dengan status hak pakai. Sehingga warga penerima subsidi merasa “berkewajiban” mengikuti program tersebut untuk menghindari permasalahan terkait hak pakai bangunan yang mereka tempati. Selain itu masyarakat merasa kebijakan yang dibuat merugikan dan membatasi mereka, dimana penambahan ruang atau massa bangunan dari bangunan aslinya harus dibongkar, dan berbagai ketentuan lain yang harus diikuti. Akibatnya, cukup banyak warga yang melayangkan protes pada saat sosialisasi, meskipun pada akhirnya mereka menyetujuinya.

Selain motif partisipasi karena keterpaksaan (Rasoolimanesh, 2017), ditemukan juga bahwa masyarakat berpartisipasi karena ketertarikan untuk mendapat subsidi, atau bentuk partisipasi karena adanya insentif (Spiridon & Sandu, 2015). Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa ditemukannya fenomena bentuk partisipasi yang merupakan gabungan dari partisipasi karena keterpaksaan (*coercive participation*) dan partisipasi karena adanya insentif (*participation for incentives*). Hal tersebut yang melatar belakangi tingginya tingkat partisipasi masyarakat yang ditemukan oleh Febra (2016), meskipun perlu kajian sosial yang komprehensif dan lebih mendalam untuk menyimpulkannya.

4. Pemberian subsidi

Setelah program direncanakan dan disosialisasikan, Pemerintah melalui instansi terkait mendistribusikan dana kepada masyarakat yang ditunjuk dan bersedia berpartisipasi. Dana Subsidi tersebut diberikan melalui Kantor Lurah Lapang dan langsung diberikan 100% setelah penerima subsidi menerima gambar dan panduan, serta menandatangani surat pernyataan bermaterai.

Berdasarkan data kuesioner warga penerima subsidi, hampir sebagian besar masyarakat beranggapan bahwa subsidi sebesar Rp. 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah) untuk tiap rumah kurang mencukupi. Proporsi responden yang menilai subsidi tersebut kurang adalah sebanyak 68% responden, sementara 17% responden menilai subsidi tersebut "Cukup" dan 15% responden menilai subsidi tersebut "Sangat Kurang".

Kesepakatan antara pihak pemerintah dengan warga penerima subsidi dinyatakan dalam bentuk surat pernyataan bermaterai. Namun menurut peneliti, surat tersebut memiliki legalitas hukum yang lemah (Hocking, 2008), dan berpotensi mempengaruhi komitmen dan kepatuhan penerima subsidi dalam pelaksanaan.

5. Pelaksanaan dan Pengawasan

Untuk mekanisme pelaksanaan, pemugaran fasad diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat yang telah ditunjuk dan bersedia melakukan perbaikan fasad bangunan menurut panduan dan pedoman teknis yang diberikan Pemerintah. Berdasarkan wawancara dengan pengelola kegiatan, mekanisme pelaksanaan secara swakelola masyarakat ini sengaja dipilih karena banyak pertimbangan, terutama karena keterbatasan anggaran yang ada, dan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelestarian. Selain itu juga dikarenakan kesulitan teknis dalam membuat anggaran biaya atau estimasi pekerjaan konservasi (Roy & Kalindi, 2017).

Selain itu juga banyak ditemukan hambatan dan kendala pada waktu pelaksanaan, terutama masyarakat yang secara swakelola melakukan pekerjaan, memiliki komitmen yang rendah untuk melakukan sesuai kesepakatan yang telah dibuat bersama. Rendahnya komitmen masyarakat dalam partisipasi pada program pemugaran fasad dilatar belakangi oleh banyak hal. Dalam wawancara dengan warga penerima subsidi mereka mengakui ketidak sukaannya terhadap bentuk fasad yang diberikan, dan menurut mereka gambar tampak bangunan yang diberikan "tidak jelas". Selain itu cukup banyak yang "melanggar" dengan alasan ikut-ikutan¹. Berdasarkan observasi, ditemukan kecenderungan penerima subsidi untuk mengikuti tren dalam hal gaya bangunan (contoh; minimalis, klasik). Ditambah lagi faktor legalitas kegiatan (Hocking, 2008), dimana kesepakatan antara pemerintah dengan penerima subsidi hanya dibuat dalam bentuk surat pernyataan bermaterai. Menurut pandangan peneliti surat tersebut memiliki kekuatan hukum yang lemah serta tidak terdapat sanksi di dalamnya jika melanggar. Selain itu faktor lain yang menyebabkan rendahnya komitmen adalah lemahnya pengawasan yang dilakukan (Hocking, 2008).

Berdasarkan observasi, peneliti menyimpulkan bahwa ada unsur "kesengajaan" untuk tidak mengikuti gambar panduan yang diberikan. Hal tersebut dapat disimpulkan sebagai bentuk fenomena "penyimpangan" dalam partisipasi masyarakat. Dari berbagai literatur partisipasi, manipulasi identik sebagai tindakan yang dilakukan oleh pihak yang berkuasa (pemerintah) terhadap masyarakat. Sedangkan dalam pelaksanaan program pemugaran ini, manipulasi juga dapat

¹ Hal ini banyak ditemukan dalam wawancara dengan masyarakat, faktor ikut-ikutan memiliki efek berantai. Bila salah satu masyarakat melanggar, yang lain akan cenderung mengikuti.

dilakukan oleh masyarakat yang berpartisipasi. Perlu kajian sosial yang lebih mendalam untuk dapat menyimpulkan dan mendefinisikan “penyimpangan” partisipasi tersebut.

Kemudian dalam pelaksanaan, peneliti juga menemukan adanya potensi konflik baik antara pengelola kegiatan dengan masyarakat maupun antar sesama warga². Potensi konflik antara warga dengan pengelola terjadi dikarenakan faktor komunikasi dan karakteristik kebijakan tersebut yang bersifat kontroversi. Beberapa warga yang diwawancarai tidak menyukai gaya komunikasi atau pendekatan yang digunakan pengelola kegiatan, dan isu “pembongkaran” merupakan isu yang sensitif karena rasa memiliki warga terhadap huniannya cukup besar. Kemudian potensi konflik antar warga ditemukan melalui keterangan beberapa warga yang “merasa” dilaporkan oleh warga lainnya bahwa mereka melakukan pelanggaran. Meskipun “kasus-kasus” tersebut hanya ditemukan pada beberapa warga dan tidak bersifat masif, namun perlu untuk mendapat perhatian dan dikaji lebih dalam.

Fenomena lainnya adalah ditemukannya sebagian besar warga yang merupakan ASN (Aparatur Sipil Negara) yang menghuni permukiman tersebut, memiliki “kecenderungan” untuk tidak mengikuti kebijakan yang telah dibuat pemerintah daerah. Fenomena tersebut dikuatkan oleh bukti berupa surat laporan oleh Kepala Dinas Pariwisata pada waktu itu kepada Sekretaris Daerah yang melaporkan daftar pegawai negeri yang tidak mengikuti gambar & pedoman dan rekomendasi yang diberikan pada pelaksanaan pemugaran fasad. Meskipun tidak ditemukan adanya tindak lanjut terhadap laporan tersebut. Berdasarkan wawancara dan observasi peneliti, ASN yang menghuni permukiman tersebut menyatakan bahwa kebijakannya tersebut tidak “jelas” dan tidak ada aturan yang mengaturnya maupun sanksi jika melanggar. Dalam pelaksanaan program mereka lebih memposisikan diri sebagai masyarakat atau penerima subsidi ketimbang sebagai aparatu pemerintah.

Selain itu permasalahan lainnya yang ditemukan dalam pelaksanaan adalah sebagian besar pekerjaan fisik dikerjakan oleh tukang yang notabene memiliki pengetahuan teknis yang kurang terutama dalam memahami gambar, ditambah lagi informasi yang diperoleh penerima subsidi belum tentu tersampaikan dengan baik kepada tukang tersebut. Serta kendala teknis lainnya seperti kesulitan mencari tukang dan ketersediaan biaya untuk menutup kebutuhan biaya yang tidak terpenuhi oleh subsidi yang diberikan. Berdasarkan kuesioner pada warga penerima subsidi, sebagian besar mengakui telah mengikuti gambar dan panduan yang diberikan (72,5% mengikuti, 5% mengikuti sebagian, 22,5% tidak mengikuti), meskipun berdasarkan data laporan terdapat perbedaan yang cukup signifikan.

6. Output program

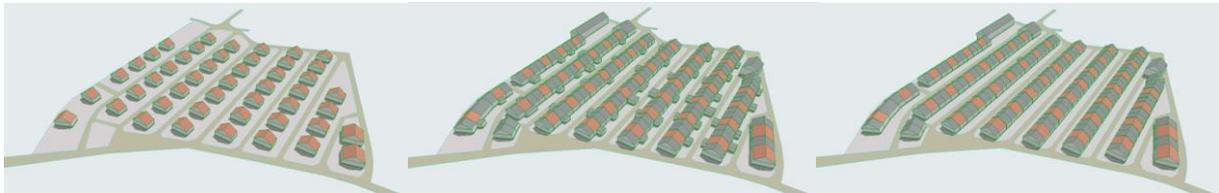
Melalui pelaksanaan yang hampir sepenuhnya diserahkan pada masyarakat tentu akan diperoleh hasil yang variatif. Terlebih lagi pengawasan dan pendampingan tidak dilakukan dengan baik. Berdasarkan data laporan yang ada diperoleh hasil ketercapaian dan kesesuaian output dengan rencana. *Output* kegiatan Pemugaran Fasad di Kel. Tanah Lapang dinilai berdasarkan kesesuaian bentuk atap, pintu, jendela dan ventilasi, baik pada bangunan induk maupun bangunan anak. Adapun hasil yang didapat tercapai sesuai rekomendasi sebesar 18,4%, dan tidak sesuai sebesar 81,6%.

Namun *output* tidak hanya dinilai berdasarkan kesesuaian bentuk fasad dengan rencana. *Output* juga dinilai berdasarkan perubahan fisik massa bangunan, dimana berdasarkan laporan kegiatan program ditemukan bahwa keseluruhan (100%) fasad bangunan yang dipugar dapat dikembalikan sesuai posisi awalnya atau sesuai karakter fisik aslinya. Masyarakat yang berpartisipasi “bersedia” membongkar penambahan ruang pada bagian depan yang menutupi fasad asli bangunan. Sedangkan penambahan ruang (*infill*) pada bagian samping diperbolehkan sebagai bentuk adaptasi terhadap kebutuhan ruang (*adaptive re-use*). Sehingga dapat disimpulkan bahwa output berupa perubahan massa bangunan cukup baik, namun kesesuaian dengan rencana atau otentitas (keaslian) sangat rendah.

² Hal ini ditemukan dalam wawancara dengan warga dan pengelola kegiatan.

7. Outcome

Kawasan permukiman eks buruh tambang Tanah Lapang secara struktur dan pola ruang memang tidak mengalami perubahan, baik sebelum program pemugaran dilakukan maupun pasca program (Gambar 3). Melalui program pemugaran fasad, perkembangan permukiman tersebut dapat dibatasi dan diupayakan untuk kembali pada karakteristik fisik aslinya meskipun tingkat keaslian atau otentisitas fasad bangunan yang dihasilkan masih sangat rendah. Namun program tersebut hanya mampu memberikan dampak atau perubahan yang bersifat sementara (jangka pendek). Selama kebutuhan sesungguhnya masyarakat pada permukiman tersebut belum terakomodasi dengan baik, maka resistensi dan bentuk-bentuk pelanggaran akan selalu ada.



Gambar 3. Ilustrasi Perubahan Karakteristik Kawasan kondisi awal (kiri), pra-program (tengah), pasca program (kanan) (sumber: Analisis Peneliti, 2019)

Berdasarkan hasil observasi, terjadi kecenderungan kawasan untuk berubah kembali pada kondisi pra program. Hal tersebut diakibatkan oleh rendahnya motivasi dan sikap masyarakat terhadap upaya pelestarian kawasan (Rasoolimanesh, 2017; Spiridon & Sandu, 2015; Wirastari & Suprihadjo, 2012), dan juga diakibatkan oleh tingginya tingkat kebutuhan terhadap ruang dan fungsi penunjang lainnya (Hanafi, 2017). Mulai banyak masyarakat melakukan perubahan fasad maupun penambahan ruang atau massa bangunan (*infill*), membangun pagar dan memasang kanopi (*awning*). Bentuk-bentuk pelanggaran tersebut merupakan bentuk alami respon dan adaptasi terhadap kebutuhan. Masyarakat yang menambah kembali ruang beralasan bahwa ruang yang ada sudah tidak mencukupi, terlebih jika ada penambahan anggota keluarga baru. Begitupun halnya dengan membangun pagar yang bertujuan untuk memberi rasa aman pada hunian mereka. Sedangkan pemasangan kanopi (*awning*) dibutuhkan sebagai peneduh dari sinar matahari dan hujan.

Berbagai pelanggaran tersebut memiliki efek berantai. Bila salah satu warga melakukannya maka warga lain akan mengikuti. Terlebih lagi belum ada sistem manajemen pengelolaan dan pengendalian yang baik dari instansi yang berwenang (Hocking, 2008; Nurcahyo, 2015; Roy & Kalindi, 2017). Setelah program berakhir pada tahun 2012 belum ada lagi program lanjutan dari pemerintah, dan terkesan membiarkan pelanggaran yang terjadi. Namun berdasarkan wawancara dengan pengelola kegiatan, selama ini mereka telah berupaya mempertahankan dan menindak lanjuti pelanggaran yang ada, bahkan melaporkan pada atasan di instansi berwenang, namun sangat jarang ditindak lanjuti. Bidang Peninggalan Bersejarah dan Permuseuman pada Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Sawahlunto selaku instansi yang bertanggung jawab terhadap konservasi cagar budaya, mengeluhkan lemahnya komunikasi (Villiers, 2009) dan koordinasi (Hamdi, 2015) dengan instansi lain dan Pemerintah Daerah. Pelestarian Cagar Budaya belum menjadi perhatian dan kepedulian bagi semua pihak, sedangkan dalam upaya konservasi sangat dibutuhkan kerjasama semua pihak yang terkait (Villiers, 2009).

3.2. Efektifitas program

Tingkat efektifitas program diukur dengan membandingkan tujuan dan output program dengan outcome yang dihasilkan, sedangkan efektifitas biaya diukur dengan membandingkan input pada program dengan outcome yang dihasilkan (Sugiyono, 2018). Pertanyaan - pertanyaan penting terkait efektifitas adalah: apakah program telah mencapai target output dan outcome yang diharapkan, bagaimanakah kualitas pencapaian outcome, bagaimanakah perbandingan outcome

yang didapat dengan input dan tujuan program? (Bappenas, 2017; Dunn, 2003; JICA, 2010; OECD, 1991)

Berdasarkan evaluasi terhadap outcome pada bagian sebelumnya, ditemukan bahwa perubahan pada karakteristik kawasan memang belum sepenuhnya berhasil mengembalikan otentisitas dan karakteristik asli bangunan pada kawasan tersebut. Namun program cukup berhasil mengangkat kembali karakteristik dasar dari kawasan tersebut, berupa perubahan massa bangunan dan fasad bangunan yang berhasil dikembalikan pada posisi awal. Melalui program pemugaran fasad, telah terjadi peningkatan kualitas visual lingkungan pada kawasan tersebut.

Namun berbagai perubahan tersebut hanya bersifat sementara, atau dapat dikatakan program hanya efektif menciptakan perubahan untuk jangka pendek. Karena pasca program, terjadi kecenderungan kawasan untuk berubah kembali kepada kondisi pra program, dengan berbagai bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat.

Sedangkan untuk penilaian efektifitas biaya, ditemukan bahwa program memiliki tingkat efektifitas biaya yang cukup tinggi. Hal tersebut didapat dengan membandingkan *cost* (biaya) atau subsidi yang hanya sebesar Rp. 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah) untuk tiap bangunan, dengan biaya sesungguhnya dalam capaian *outcome*. Bahkan tidak sedikit dana pribadi yang dikeluarkan oleh masyarakat pada pelaksanaan program. Hal tersebut disebabkan oleh adanya motivasi masyarakat untuk sekaligus meningkatkan kualitas bangunan yang mereka tempati.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa melalui partisipasi masyarakat dan mekanisme pemberian subsidi didapat tingkat efektifitas biaya yang cukup tinggi. Pelaksanaan program pemugaran fasad melalui pemberian subsidi pada permukiman eks buruh Tanah Lapang cukup efektif memberikan perubahan yang bersifat jangka pendek (*short term outcome*), namun belum efektif dalam pelestarian kawasan yang berkelanjutan (*long term - impact*). Karena perubahan yang dihasilkan hanya bersifat sementara dan terjadi kecenderungan untuk berubah kembali.

3.3. Partisipasi masyarakat

Berdasarkan evaluasi yang telah dilakukan dapat disimpulkan bentuk dan pengaruh partisipasi masyarakat terhadap efektifitas program dalam Tabel 1.

Tabel 1. Bentuk dan Pengaruh Partisipasi Masyarakat Terhadap Efektifitas Program

No.	Bentuk partisipasi	Penjelasan	Pengaruh terhadap program
1	Partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan	Rendahnya keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan (non partisipatif). Kebijakan dibuat dengan pendekatan top-down.	Adanya ketidak sesuaian antara tujuan program dengan aspirasi dan kebutuhan sesungguhnya dari masyarakat
2	Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan	Rendahnya komitmen dan motivasi masyarakat dalam upaya pelestarian, serta lemahnya pengawasan yang dilakukan. Partisipasi yang tinggi lebih didasari oleh motivasi mendapatkan subsidi dan adanya unsur keterpaksaan	Terjadi penyimpangan partisipasi masyarakat dengan tidak mengikuti gambar dan pedoman yang diberikan, serta motivasi masyarakat untuk mengikuti tren bentuk fasad. Sehingga pada akhirnya hasil yang diharapkan belum tercapai.
3	Partisipasi masyarakat dalam evaluasi	Evaluasi dilakukan oleh instansi pemerintah yang berwenang. (non partisipatif)	Tidak adanya perubahan sikap masyarakat terhadap program penataan dan pelestarian yang sudah dilakukan
4	Partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan	Rendahnya motivasi masyarakat dalam mendukung upaya pelestarian kawasan, dan tingginya tingkat kebutuhan akan ruang.	Terjadi penyimpangan berupa pelanggaran oleh masyarakat dengan menambah atau merubah kembali bentuk bangunan

(sumber: Analisis Peneliti, 2019)

Berdasarkan tabel dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap efektifitas program. Rendahnya keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan dan perencanaan cenderung akan menimbulkan ketidaksesuaian antara tujuan program

dengan kebutuhan masyarakat. Meskipun partisipasi yang tinggi dapat terjadi akibat ketertarikan masyarakat untuk memperoleh subsidi dan adanya unsur keterpaksaan, namun pada pelaksanaannya terjadi penyimpangan akibat rendahnya komitmen dan motivasi masyarakat, serta lemahnya pengawasan yang dilakukan. Bahkan pasca program, penyimpangan kembali terjadi berupa pelanggaran yang dilakukan masyarakat dengan menambah ruang atau mengubah bangunan.

3.4. Faktor-faktor yang mempengaruhi

Berdasarkan paparan pada kasus program pemugaran fasad melalui pemberian subsidi di Kawasan Kota Lama, dapat dirumuskan kerangka hubungan antara tahapan program dengan faktor-faktor yang berpengaruh, seperti yang dapat dilihat dalam Tabel 2.

Tabel 2. Kerangka Hubungan Tahapan Program Konservasi Melalui Pemberian Subsidi dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya

	Faktor-faktor yang mempengaruhi	Need/ Problem	Objective	Input	Studi & Perencanaan	Sosisalisasi	Pemberian subsidi	Pelaksanaan	Pengawasan	Pasca program
Aspek fisik	Fungsi bangunan									
	Bentuk bangunan									
	Kondisi lingkungan									
Aspek Sosial	Aspek kepemilikan									
	Perkembangan hunian									
Aspek Sumberdaya	Keterbatasan Finansial									
	Keterbatasan SDM									
Aspek Manajemen	Perencanaan & Monev									
	Pengendalian									
	Komunikasi									
	Koordinasi									
Aspek Partisipasi	Motivasi partisipan									
	Komitmen partisipan									
	Sikap partisipan									
Aspek Kebijakan	Karakteristik kebijakan									
	Legalitas kegiatan									

(sumber: Analisis Peneliti, 2019)

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa faktor-faktor fisik berupa perubahan fungsi, kebutuhan ruang dan kondisi lingkungan mempengaruhi perubahan bentuk karakteristik fisik bangunan pada pra program, dan juga mempengaruhi terjadinya kecenderungan permukiman untuk berubah kembali pada pasca program. Sedangkan faktor-faktor sosial berupa aspek kepemilikan dan perkembangan hunian mempengaruhi kondisi permukiman pra program, mempengaruhi partisipasi dalam sosialisasi dan pelaksanaan, serta kecenderungan perubahan permukiman pasca program. Faktor karakteristik kebijakan mempengaruhi perumusan kebijakan, aktifitas sosialisasi dan pelaksanaan pemugaran. Sedangkan legalitas kegiatan berpengaruh terhadap pelaksanaan program.

Faktor yang paling besar cakupan pengaruhnya adalah terbatasnya anggaran finansial dan terbatasnya SDM bidang konservasi. Keterbatasan sumberdaya pada input program menciptakan efek berantai yang menyebabkan tidak optimalnya berbagai aktifitas yang dilakukan, dan perubahan yang dihasilkan belum sesuai harapan.

Faktor-faktor manajemen sebagian besar berpengaruh terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan program, serta pemanfaatan dan pengendalian pasca program. Secara umum masyarakat dilibatkan hanya dalam pelaksanaan dan pemanfaatan pasca program, sehingga faktor-faktor partisipasi berupa motivasi, komitmen dan sikap masyarakat terhadap program konservasi,

sangat besar pengaruhnya terhadap pelaksanaan dan pemanfaatan pasca program. Terlebih program memang dirancang dengan memberdayakan sumberdaya yang ada pada masyarakat.

4. KESIMPULAN

4.1. Diskusi

Temuan baru dalam kajian ini adalah konsep penyimpangan partisipasi dalam program konservasi cagar budaya, sebagai bentuk manipulasi atau pelanggaran yang dilakukan oleh partisipan (masyarakat). Dari berbagai literatur yang digunakan, tidak ditemukan konsep penyimpangan partisipasi yang dilakukan partisipan (masyarakat). Sedangkan dalam literatur dijelaskan bahwa bentuk distorsi dalam partisipasi sebagai bentuk manipulasi, dilakukan oleh pihak penguasa (pemerintah) kepada masyarakat (Arnstein, 1969).

Kemudian secara deduktif, penyimpangan partisipasi masyarakat dalam program konservasi merupakan akibat yang ditimbulkan oleh ketidaksesuaian antara tujuan program dengan kebutuhan sesungguhnya dari masyarakat (Radzuan, Ahmad, *et al.*, 2014), yang pada akhirnya menyebabkan tidak efektifnya program konservasi melalui pemberian insentif yang dilakukan.

Dan penyimpangan partisipasi masyarakat dipengaruhi oleh faktor internal berupa motivasi, komitmen dan sikap masyarakat terhadap pelestarian, serta faktor eksternal berupa aspek manajemen (perencanaan & money), sosial ekonomi dan kebijakan.

Kemudian dalam penelitian ini juga ditemukan fenomena bentuk partisipasi yang merupakan gabungan dari partisipasi karena insentif (*participation for incentives*) dan partisipasi karena keterpaksaan (*coercive participation*). Sedangkan dalam berbagai literatur kedua hal tersebut dipisahkan (Cornwall, 2008; Rasoolimanesh, 2017; Spiridon & Sandu, 2015; Tosun, 1999).

4.2. Kesimpulan

Dalam program konservasi cagar budaya, rendahnya keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan maupun perencanaannya cenderung akan menimbulkan ketidak sesuaian (*mismatch*) antara tujuan program dengan apa yang dibutuhkan masyarakat. Ketidak sesuaian tersebut berpotensi menimbulkan penyimpangan partisipasi masyarakat baik pada pelaksanaan maupun pemanfaatannya pasca program. Meskipun partisipasi yang tinggi dapat terjadi karena adanya motivasi mendapatkan insentif dan unsur keterpaksaan. Melalui mekanisme pemberian insentif (subsidi) memang didapat efektifitas biaya yang tinggi, namun menjadi kurang efektif selama masih adanya resistensi masyarakat akibat belum terakomodasinya aspirasi dan kebutuhan sesungguhnya dari masyarakat.

5. REFERENSI

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Bappenas. (2017). *Pedoman Evaluasi Pembangunan Nasional*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Chan, P. Y. (2016). *Community Participation In Heritage Management: A Case In Macau*. (Master), Columbia University, New York.
- Cherish, R. (2014). Perencanaan Konservasi Kawasan Eks Permukiman Buruh Tambang Batubara di Kota Sawahlunto Sumatera Barat. *Jurnal Arsitektur Melayu dan Lingkungan*, 1(1), 57-74.
- Cornwall, A. (2008). Unpacking 'Participation' Models, meanings and practices. *Community Dev J*, 43. doi:10.1093/cdj/bsn010
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran Edisi Keempat*. Yogyakarta: PUSTAKA PELAJAR.
- Dian, A. M., & Abdullah, N. C. (2013). Public Participation in Heritage Sites Conservation in Malaysia: Issues and challenges. *Procedia- Social and behaviour science*, 101, 248 – 255.
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Febra, K. (2016). *Partisipasi Masyarakat dalam Pelestarian Bangunan Cagar Budaya di Kawasan Kota Lama Sawahlunto*. (Master Thesis), Universitas Andalas, Padang.
- GAO. (1990). *Case Study Evaluation*. United States General Accounting Office.
- Hamdi, M. (2015). *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Bogor: Ghalia Indonesia.

- Hanafi, M. H., *et al.* (2017). *Factors Influence on Conservation of Heritage Building in Malaysia*. Paper presented at the 2nd International Conference on Social Sciences, Malaysia.
- Hocking, M., *et al.* (2008). *Enhancing our Heritage Toolkit: Assessing management effectiveness of natural World Heritage sites*: UNESCO World Heritage Center.
- JICA. (2010). *New JICA Guidelines for Project Evaluation*
- Kuswantojo, T. (2001). *Sawahlunto 2020 : Agenda Mewujudkan Kota Wisata Tambang yang Berbudaya*. Bandung: Pemerintah Kota Sawahlunto.
- Nurchahyo, N. T. (2015). *Evaluasi Pengelolaan Cagar Budaya Kota Tambang Sawahlunto*. (Thesis), Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- OECD. (1991). *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*. Retrieved from Paris:
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Radzuan, I. S. M., & Ahmad, Y. (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), 157-168.
- Radzuan, I. S. M., *et al.* (2014). Incentives for the conservation of traditional settlements: residents' perception in Ainokura and Kawagoe, Japan (2014). *Journal of Tourism and Cultural Change*, 13(4), 1-29.
- Radzuan, I. S. M., *et al.* (2014). Cultural heritage, incentives system and the sustainable community: Lessons from Ogimachi Village, Japan. *GEOGRAFIA Online Malaysian Journal of Society and Space*, 10(1), 130 - 146.
- Radzuan, I. S. M., *et al.* (2015). A rethink of the incentives programme in the conservation of South Korea's historic villages. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 5(2), 176-201.
- Rasoolimanesh, S. M., *et al.* (2017). Community participation in World Heritage Site conservation and tourism development. *Tourism Management*, 58(c), 142-153.
- Roy, D., & Kalindi, S. N. (2017). Critical challenges in management of heritage conservation projects in India. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 7(3), 290-307.
- Spiridon, P., & Sandu, I. (2015). Conservation of the Cultural Heritage: From participation to collaboration. *ENCATC Journal of Cultural Management & Policy*, 5(1), 43-52.
- Sugiyono. (2018). *Metode Penelitian Evaluasi*. Bandung: Alfabeta.
- Tosun, C. (1999). Towards a Typology of Community Participation in the Tourism Development Process. *Anatolia*, 10, 113-134. doi:10.1080/13032917.1999.9686975
- Veillon, R. (2014). *State of Conservation of World Heritage Properties*
- Villiers, D. J. D. (2009). The Role of Tourism in Heritage and Community Development *The Role of Heritage Tourism*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Winarno, B. (2014). *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: CAPS (Center of Academic Publishing Service).
- Wirastari, V. A., & Suprihadjo, R. (2012). Pelestarian Kawasan Cagar Budaya Berbasis Partisipasi Masyarakat (Studi Kasus: Kawasan Cagar Budaya Bubutan, Surabaya). *Jurnal Teknik ITS*, 1(1), 63-67.
- Wong, W. H. (2018). *Community Participation in Heritage Management: A Case Study of Hong Kong's Conservation Approaches*. (Master Thesis), Anhalt University of Applied Sciences, Dessau, German.
- Yin, R. K. (2012). *Studi Kasus Desain dan Metode* (D. Mudzakir, Trans. 11 ed.). Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Yung, E. H. K., & Chan, E. H. W. (2011). Problem issues of public participation in built-heritage conservation: Two controversial cases in Hong Kong. *Habitat International*, 35(3), 457-466.