

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Konsep suatu area warisan/pusaka budaya adalah suatu konsep baru termaktub dalam Hukum undang-undang (UU) Republik Indonesia yakni No.11/Tahun/2010 mengenai Konservasi bangunan cagar budaya. Perhatian kepada area cagar budaya tersebut sebagai jenis warisan/pusaka budaya yang mempunyai konsekwensi pemeliharaan yang tidaklah hanya dipusatkan atas barang peninggalan jaman kuno, tetapi juga harus memperhatikan unsur-unsur menyangkut lingkungan phisik yang mana adalah suatu bagian integral atas area bangunan warisan/pusaka budaya.

Kota Surabaya termasuk ke dalam kategori Kota dengan padatnya penduduk yang cukup tinggi di Indonesia dan perkembangan pembangunan ekonomi yang cukup pesat. Tentunya, hal ini menjadikan Kota Surabaya memiliki pesona khas sehingga dapat memikat para wisatwan, salah satunya yakni karena memiliki berbagai macam budaya yang ada di Kota Surabaya. Sehingga, dalam perkembangannya diperlukan pengendalian dan pengawasan agar dapat mewujudkan pemanfaatan ruang secara optimal dan memberikan manfaat kepada masyarakat. Salah satu bentuk kekayaan Kota Surabaya adalah memiliki bangunan Cagar Budaya. Dalam hal ini, Surabaya memberlakukan kebijakan melalui Peraturan Daerah Kota Surabaya (Perda) Nomor 5 Tahun 2005 mengenai Pelestarian Bangunan dan/atau Lingkungan Cagar Budaya.

Pada faktanya Kota Surabaya yang sedang menuju modernisasi dengan menekankan sektor industri, perdagangan dan jasa, justru nampaknya hanya karena bangunan yang sudah tua dan tidak terawat malah dibongkar dan dijadikan bangunan baru sebagai tempat ruko maupun perkantoran. Ironisnya lagi adapula bangunan Cagar Budaya justru dijadikan sebagai pasar dan sebagainya. Menurut Kepala Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Pemerintah Kota Surabaya Yusron Sumartono mengatakan, dari 273 bangunan cagar budaya di Surabaya, hanya sebelas bangunan yang mendapatkan potongan pajak bumi dan bangunan (PBB) 50 Persen, dari sebelas bangunan cagar budaya, yang mendapat diskon PBB adalah Balai Sahabat, Rajawali Nusindo, dan Hotel Majapahit. Dia tidak menyebutkan rumah di Jalan Mawar Nomor 10 Surabaya, yang pernah menjadi markas radio Bung Tomo. Sebelumnya, ahli waris pemilik rumah itu, Narindrani, 68 tahun; dan Tjintariani, 66, mengatakan tidak pernah mendapatkan diskon PBB dari Pemerintah Kota Surabaya. Bahkan nilai PBB yang harus dibayar terus naik. Saat pembayaran terakhir, yakni pada 2015, sebelum rumah dijual, nilai PBB mencapai Rp 20 juta. Sementara itu, Ketua Tim Cagar Budaya Kota Surabaya Aminuddin Kasdi membenarkan proses pengajuan potongan pajak tidak sulit. Namun, karena menjadi otonomi daerah, proses administrasi harus dipenuhi. “Penilaiannya pun harus diikuti dengan prosedur,” ucapnya. [www.tempo.co/2016/mei/18](http://www.tempo.co/2016/mei/18).

Manajemen aset merupakan suatu proses pengelolaan dan pemberian petunjuk mengenai pengadaan, penggunaan, dan penghapusan aset untuk menghasilkan manfaat sebesar mungkin dan mengelola risiko yang mungkin

timbul selama masa pemanfaatan aset. Dalam penelitian ini, manajemen aset yang diteliti adalah manajemen aset bangunan cagar budaya khususnya aset bangunan cagar budaya milik negara atau daerah yang mempunyai ciri khas tersendiri karena mungkin sangat mustahil untuk menentukan nominal nilai aset warisan budaya karena aset ini tidak bisa diganti atau diproduksi kembali. Manajemen aset bangunan cagar budaya adalah proses pengelolaan tempat dan artefak yang berhubungan dengan warisan budaya.

Manajemen aset bangunan cagar budaya berguna sebagai langkah pengambilan keputusan para administrator publik dalam mengambil tindakan konservasi untuk aset bangunan cagar budaya yang dilindungi dan dimiliki oleh pemerintah. Oleh sebab itu, manajemen aset bangunan cagar budaya budaya terdiri dari proses pengelolaan yang meliputi identifikasi dan penilaian, alokasi sumber daya, perlindungan, konservasi, presentasi, dan pengawasan, oleh karena itu didalam penelitian ini peneliti mengambil studi penelitian di Dinas Kebudayaan Kepemudaan dan Olah Raga serta Pariwisata Kota Surabaya, karena Dinas Kebudayaan Kepemudaan dan Olah Raga serta Pariwisata Kota Surabaya mempunyai tupoksi dalam pengelolaan aset milik negara dimana dalam PP No.6 Tahun 2006 di pasal 46 menerangkan bahwa kepentingan umum adalah kegiatan yang menyangkut kepentingan bangsa dan negara, masyarakat luas, rakyat banyak/bersama, dan/atau kepentingan pembangunan. Kategori bidang-bidang kegiatan yang termasuk untuk kepentingan umum yang salah satunya adalah cagar alam dan cagar budaya.

Kemudian di dalam PP No.6 Tahun 2006 pada pasal 1 menerangkan bahwa Inventarisasi adalah kegiatan untuk melakukan pendataan, pencatatan, dan pelaporan hasil pendataan barang milik negara/daerah, yang artinya bahwa pengelolaan barang milik negara/daerah dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai. Mengingat bahwa upaya pelestarian terkait dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, perlu kiranya dijelaskan bahwa cagar budaya yang tidak atau belum diberi peringkat, dengan sendirinya menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota untuk melakukan pelestarian.

Aset warisan budaya khususnya bangunan cagar budaya memiliki karakteristik nilai sejarah, umur, keaslian, kelangkaan, landmark, dan arsitektur yang sangat penting untuk kepentingan ilmu pengetahuan bagi masyarakat. Bangunan cagar budaya atau bangunan cagar budaya menurut Undang-Undang No 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya merupakan kekayaan budaya bangsa yang mempunyai arti penting bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sehingga perlu dilestarikan dan dikelola secara tepat melalui upaya perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan dalam rangka memajukan kebudayaan nasional untuk kemakmuran rakyat. Oleh sebab itu diperlukan pengelolaan aset bangunan cagar budaya. Pengelolaan Cagar Budaya dilakukan oleh badan pengelola yang dibentuk oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat hukum adat. Sehingga, dapat dikatakan pengelolaan dan pelestarian

cagar budaya dalam hal ini bangunan sejarah juga merupakan tanggung jawab dan kewenangan pemerintah pusat maupun daerah.

Maka dari itu, melestarikan suatu aset cagar budaya didasari oleh beberapa hal salah satunya adalah aset cagar budaya adalah milik bersama, aset cagar budaya merefleksikan keunikan, konteks dari suatu kawasan, kota, atau bahkan suatu negara, sehingga pelestarian cagar budaya berarti menjaga barang public (*common good*) yang dapat dipergunakan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat dan membangun rasa memiliki dalam masyarakat, adapun implementasi yang dilakukan oleh pemerintah kota dan Dinas Kebudayaan, Kepemudaan dan Olah Raga serta Pariwisata Kota Surabaya yaitu setiap orang yang memiliki dan/atau menguasai Cagar Budaya berhak memperoleh kompensasi apabila telah melakukan kewajibannya melindungi Cagar Budaya, kemudian Insentif berupa pengurangan pajak bumi dan bangunan dan/atau pajak penghasilan dapat diberikan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah kepada pemilik Cagar Budaya yang telah melakukan perlindungan Cagar Budaya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. [Jawapos.com](http://Jawapos.com), 2022.

Namun, terdapat beberapa aset yang merupakan aset penting di dalam penelitian ini dirasa kurang dapat dikelola dengan baik oleh pengelola yakni Pemerintah kota khususnya Dinas Kebudayaan, Kepemudaan dan Olah Raga serta Pariwisata Kota Surabaya sehingga aset bangunan cagar budaya tersebut menjadi terbengkalai dan berdampak pada kondisi aset yang kurang baik. Dampak lainnya adalah masyarakat tidak memahami akan pentingnya aset peninggalan bangunan cagar budaya tersebut, Padahal, asset bangunan cagar budaya di Kota Surabaya

juga merupakan aset yang sangat berharga yang harus dilestarikan dan dijaga serta akan dijadikan destinasi wisata.

Maka pengelolaan atau manajemen aset bangunan cagar budaya perlu melakukan tindakan pemeliharaan yang optimal terhadap aset tersebut sehingga aset tersebut dapat dijaga pelestariannya melalui proses yang efektif dan efisien, serta optimal tentunya dengan sistem pengelolaan aset warisan budaya yang baik dan diterapkan secara tepat.

Adanya indikasi masalah menunjukkan bahwa pengelolaan bangunan cagar budaya di beberapa tahap pengelolaan aset daerah masih belum berjalan sesuai dengan proses siklus manajemen aset bangunan cagar budaya di kota Surabaya, akan diperlukan pelestarian terhadap aset-aset daerah tersebut melalui upaya manajemen aset atau pengelolaan aset. Pengelolaan merupakan bagian dari manajemen aset dalam hal ini pengelolaan bangunan cagar budaya yang mencakup perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan yang mana hal tersebut merupakan upaya pelestarian cagar budaya.

Di dalam *manage* aset bangunan warisan/pusaka budaya kota Surabaya, pemerintah pasti mempunyai peraturan lokal untuk mengatur pemeliharaan (konservasi) tentang warisan/pusaka budaya di kota Surabaya ini, yang melalui peraturan regional/daerah No. 5 tahun 2005 dan sejak peraturan yang telah diperbaharui, yakni Walikota Kota Surabaya mengeluarkan implementasi peraturan regional/daerah No.42 Tahun 2017 mengenai pemeliharaan bangunan dan/atau lingkungan warisan/pusaka budaya.

Menurut Sugiama, (2013) manajemen asset itu adalah suatu ilmu pengetahuan dan seni untuk menyelesaikan aktivitas manajemen asset yang mana meliputi proses kebutuhan asset, perencanaan, perolehan, menginvestasikan, auditing tentang undang-undang, menaksir, beroperasi, memelihara, memperbaharui atau menghapuskan asset yang secara efektif dan secara efisien. Secara umum, langkah-langkah manajemen asset dimulai dari pengadaan ke penghapusan

Sementara itu, menurut teknis manajemen asset regional/daerah, (2007), menjelaskan bahwa manajemen asset, yakni merupakan siklus manajemen barang-barang yang dimulai dari perencanaan, meliputi menentukan penganggaran dan kebutuhan, pengadaan bagaimana cara menerapkan itu, persiapan atau harga dan barang-barang spesifikasi standard dan seterusnya, distribusi dan penyimpanan, pengendalian, pemeliharaan, keamanan, pemanfaatan, penghapusan, dan inventori.

Salah satu dari permasalahan utama dalam *manage* asset daerah bangunan warisan/pusaka terutama bangunan cagar budaya yang menjadi kerumitan di dalam data asset Kota Surabaya. Penyebab ini adalah Pemerintah kota Surabaya mengalami kesulitan untuk mengetahui dengan pasti asset-asset yang dikendalikan atau diatur, sedemikian rupa sehingga asset yang diatur oleh pemerintah kota cenderung tidak menjadi optimal di dalam penggunaannya dan pada sisi lain Pemerintah kota Surabaya mempunyai kesukaran dalam mengembangkan pemanfaatan asset di masa datang.

Pemerintah Kota Surabaya telah berusaha keras di dalam pengembangan dan pemeliharaan manajemen aset bangunan warisan/pusaka budaya di Kota Surabaya, tetapi dari implementasi ini ada suatu ketiadaan sinergitas antara pemerintah kota dan relevan para agen, dalam hal ini Dinas Kebudayaan, Kepemudaan dan Olah Raga serta Pariwisata Kota Surabaya, manajemen aset yang dimaksud atas manajemen bangunan warisan/pusaka Budaya di kota Surabaya kurang yang kurang optimal di dalam implementasinya. Berikut akan disajikan sebagian dari bangunan warisan/pusaka budaya di dalam kota Surabaya dan sudah mengalami perubahan, yang diantaranya:



**Tabel 1.1.**  
**Daftar Bangunan Cagar Budaya Yang Sudah Berubah Bentuk**

No	Nama Bangunan		Lokasi	Periode
	Lama	Baru		
1	Gedung Nasional	Gedung Nasional	Jl.Bubutan No.37	1934
2	Susteran Santa Maria	SMP/SMA Santa Maria	Jl. Raya Darmo No.49	1925
3	Gedung NIAS	Fakultas Kedokteran Unair	Jl. Prof.Dr.Moestopo	1913
4	Gedung K.E.S	SMK Negeri 2 SBY	Jl. TGP No.26	1912
5	Gedung MULO Praban	SMP3 dan 4 Sby	Jl. Praban No.3	1890
6	Broderan St.Louis	SMA St.Louis	Jl. Dr.Soetomo 13	1923
7	Gedung YMCA	SMA IMKA	Jl. Kombes Pol M.Duriat no.9	1925
8	Gedung HBS	SMA Kompleks Wijaya Kusuma (SMUN 1,2,5,9)	Jl. BKR Pelajar	1925
9	Gedung Christenlike MULO	SMA PETRA	Jl. Embong Wungu no.2-4	1928
10	Gedung DON BOSCO	Sekolah dan Panti Asuhan	Jl. Tidar 115	1930
11	“Milietere ziekenhuis” karangmenjangan	RSUD dr. Soetomo	Jl. Prof. Dr. Moestopo (d/h viaduct straat)	1939
12	Darmo ziekenhuis	Rumah Sakit Damo	Jl. Raya darmo	1919
13	Kediaman keluarga Baswedan	R.S Al-Irsyad	Jl. KHM Mansyur	1870
14	Gouverneur Kantoor	Kantor Gubernur	Jl. Pahlawan 110(d.h Aloon-alon straat)	1870
15	Gouverneur wooning	Gedung Garahadi	Jl. Pemuda no.7 / jl. Gubernur Suryo No 7	1976
16	Gemeenia Kantoor	Gedung DPRD Tk.II KMS	Jl. Walikota mustajab (d/h ondomohen weg)	1926
17	Hoodfbureau Van Politie	Kantor Polwiltabes Surabaya	Jl. Taman Sikatan 1	1850
18	Simpangse Socieiet	Gedung Bali Pemuda	Jl. Gubernur Suryo No 16 (d/h Simpang weg)	1796
19	Simpangse Socieiet	Gedung Bali Pemuda	Jl. Gubernur Suryo No 16 (d/h Simpang weg)	1907
20	Hoold Post Kantoor	Gedung Kantor Post	Jl. Kebonrejo 10 (d/h Regent-sstraat)	1928
21	Kantor telepon utara	Kantor TELKOM	Jl. Garuda 8 (d/h baank-sstraat)	1925
22	Canna Pleln	Taman Makam Pahlawan Kusuma Bangsa	Jl. Kusuma bangsa (d/h canna-laan)	1945
23	Gedung Djakarta Lloyd / KPM	Kantor PELNI	Jl. Pahlwan 112-114 (d/h Aloon-aloon Straat)	1930
24	Gedung Asia -Afrika (d/h Soeara Asia)	Gedung Perkantoran	Jl. Pahlwan 116 (d/h Aloon-aloon Straat)	1920
25	Kantor Berita Indonesia/ANTARA	Gedung SEIKO	Jl. Tunjungan 100/ Jl. Embong Malang 2	1930
26	2 buah viaduct Kereta Api	2 buah viaduct Kereta Api	Jl. Pahlawan danjl. Bubutan	1870
27	Oranje Hotel / Hotel Yamato	Hotel Majapahit	Jl. Tunjungan 65	1910
28	Gedung Loge de Vriendschap	Kantor BPN	Jl. Tunjungan 80	1809

29	Gedung internatio	Jembatan Merah Plasa	Jl. Taman jayangrono (d/h Williams plein)	1920
30	Gedung Bank Indonesia	Gedung Bank jatim	Jl. Garuda No 1-3	1920
31	Gedung D.V.O	Mess Angkatan darat	Jl. Sisingamangaraja XII-5 (d/h Batavia weg)	1850
32	Kantor Polisi	Gedung Wismilak	Jl. Raya Darmo 38	1928
33	Masjid kemayoran	Masjid Kemayoran	Jl. Indrapura (d/h Westernbergbuiten Weig)	1845
34	Gedung H.V.A	PTP – XX / XXV	Jl. Merak (d/h Commedie Straat)	1925
35	Gedung Lindeleves	Bank Dagang Negara Indonesia	Jl. Pahlawan 120	1913
36	Gedung B.P.M	PERTAMINA/UPON V	Jl. Veteran 6-8 (d/h Societies Straat)	1880
37	Gedung de industrie “Crane putar”	PT BBI Unit Diesel “crane putar”	Jl. KHM Mansyur 229 (d/h Kampement straat Jl. Kalimas Timur	1878
38	Menara Pengawas Pelabuhan Perak	Kantor Administrasi Pelabuhan (ADPEL)	Jl. Samodra tanjung perak)	1923
39	Mess R.R.I	Perumahan	Jl. Kayun 34	1935
40	Rumah Tinggal	Rumah Tinggal Pak Amin	Jl. Mawar 10-12	1935
41	Gedung „Reiniersz MULO”	Wx mahasiswa Airlangga	Jl. Blauran 57	1785
42	Penjara Kalisosok	Penjara Kalisosok	Jl. Penjara (d/h Werlf-Straat)	1750
43	Penjara Koblen	Penjara Koblen	Jl. Koblen	1930
44	Lapangan tambak Sari	Gelora 10 November	Jl. Tambak Sari	1930
45	Gedung Raad Van Justiile (sisa Lokasi)	Tugu Pahlawan	Jl. Pahlawan	1951
46	Joko Dolog	Joko Dolog	Jl. Taman Apsari	1289
47	Kembang Kuning	Kembang Kuning	Jl. Kembang kuning	Abad XV-XVI
48	Stasiun Surabaya Kota	Stasiun Surabaya Kota	Jl. Stasiun Kota	1878
49	Stasiun Gubeng	Stasiun Gubeng	Jl. Gubeng pojok	1910
50	Gedung kediaman Direktur Bank Indonesia	Gedung Museum Mpu tantular	Jl. Taman Mayang Kara 6	1925
51	Pintu Air jagir	Pintu Air jagir	Jl. Jagir Wonokromo	1923
52	Rumah HOS	Rumah HOS	Jl. Peneleh VII/ 29-	Abad 19
53	Rumah WR Supratman	Rumah WR Supratman	Jl. Mangga 21	1925
54	Gedung Kabupaten Surabya	Gedung Taman Budaya	Jl. Gentengkali 85	1881
55	Gedung SDN Simpang (bagian dari kompleks bangunan)	Gedung SDN Kaliasin 1,2,3,4	Jl. Gubernur suryo	1816
56	Tokok nam	Sogo	Jl. Embong Malang	Abad 18
57	Makam Botoh Putih	Makam Botoh Putih	Jl. Pegirian	1365
58	Gedung Centrale Burgerlijke Ziekeninriching/rumah sakit simpang ( Hotel dan Mall Plasa Surabaya)	Hotel dan Mall Plasa Surabaya	Jl. Simpang	1365
59	Rumah sakit Mardi Santoso	Rumah sakit Griya husada	Jl bubutan no 93	

Sumber: Dinas Kebudayaan Kepemudaan dan Olah Raga serta Pariwisata Kota Surabaya, 2021.

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

Bangunan-bangunan tersebut diruntuhkan atas nama modernisasi dengan motivasi ekonomi demi kepentingan pihak-pihak tertentu yang jelas tidak memiliki kepekaan terhadap nilai bangunan sejarah bangunan cagar budaya. Padahal, arsitektur bangunan-bangunan tersebut berkaitan erat dengan sejarah perkembangan Kota Surabaya. Selain itu, apabila bangunan-bangunan tersebut dilestarikan dan tidak dibongkar, hal tersebut dapat memperkuat karakter Surabaya sebagai Kota Pahlawan. Upaya pemusnahan atau pengalihfungsian bangunan-bangunan cagar budaya adalah sangat tidak bijak. Dan pihak-pihak

yang melakukannya adalah manusia-manusia buta sejarah yang merupakan produk dari masyarakat yang tidak menghargai sejarah-budaya.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka peneliti melakukan penelitian dengan judul **“Manajemen Asset Sebagai Upaya Pelestarian Bangunan Cagar Budaya Di Kota Surabaya”** (Studi Pada Dinas Kebudayaan Kepemudaan dan Olah Raga serta Pariwisata Kota Surabaya).

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian, yakni: bagaimana model kebijakan manajemen asset sebagai upaya pelestarian bangunan cagar budaya di kota surabaya (Studi Pada Dinas Kebudayaan Kepemudaan dan Olah Raga serta Pariwisata Kota Surabaya)?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan diatas, maka tujuan penelitian ini, yaitu: Untuk mengetahui model kebijakan manajemen asset sebagai upaya pelestarian bangunan cagar budaya di Kota Surabaya (Studi Pada Dinas Kebudayaan Kepemudaan dan Olah Raga serta Pariwisata Kota Surabaya).

### **1.4. Manfaat Penelitian**

#### **1. Bagi Universitas**

Relevansi yang diharapkan dari penelitian ini untuk program studi ilmu sosial dan ilmu administrasi negara adalah mengenai kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah terkait hasil akhir yang dicapai.

2. Bagi Bapenda Dinas Kebudayaan Kepemudaan dan Olah Raga serta Pariwisata Kota Surabaya

Sebagai bahan pertimbangan, masukan dan evaluasi sejauhmana kebijakan manajemen publik atas aset bangunan cagar budaya yang ada di Kota Surabaya sebagai langkah pemerintah dan pihak-pihak terkait dalam mengoptimalkan kebijakan tersebut.

3. Peneliti

Sebagai referensi penelitian lebih lanjut.