

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengelolaan kawasan bersejarah di wilayah perkotaan merupakan salah satu tanggung jawab strategis pemerintah kota. Hal ini tidak hanya bertujuan untuk mempertahankan identitas kota, tetapi juga untuk memastikan kawasan tersebut tetap bermanfaat secara sosial dan ekonomi bagi warganya. Selain mengandung nilai sejarah yang tinggi, kawasan ini juga berfungsi sebagai pusat kegiatan sosial dan ekonomi yang hidup. Namun, Tantangan utamanya adalah mengelolanya secara berkelanjutan agar karakter asli kawasan tidak tergusur oleh dinamika pembangunan kota yang pesat (Suryono & Wanusmawatie, 2025).

Untuk mencapai hal tersebut, pemerintah kota perlu menggabungkan dua pendekatan kebijakan pelestarian melalui perlindungan hukum atas kawasan, dan penataan yang tertib untuk mengatur aktivitas, pemanfaatan ruang, serta pembangunan. Tujuannya adalah agar pembangunan dapat berjalan tertib tanpa mengorbankan nilai sejarah yang menjadi jiwa kawasan. Namun dalam pelaksanaannya, ketiga aspek pengelolaan, pelestarian, dan penataan sering kali menghadapi berbagai kendala di lapangan. Oleh karena itu, dibutuhkan kerangka

kebijakan yang komprehensif dan jelas untuk menjadi pedoman bagi pemerintah kota dalam mengelola kawasan budaya secara efektif dan berkelanjutan.

Hal ini juga tercermin dalam kebijakan nasional. Kerangka pelestarian dan pengelolaan kawasan bersejarah telah memiliki landasan hukum yang jelas, yakni Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Undang-undang ini menekankan pentingnya perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan warisan budaya secara berkelanjutan untuk kemaslahatan masyarakat. Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata mengatur pemanfaatan kawasan bersejarah sebagai bagian dari pengembangan sektor pariwisata. Kedua regulasi ini bersama-sama membentuk pondasi hukum yang menjadi acuan bagi pemerintah kota dalam menyusun kebijakan pengelolaan kawasan budaya dan sejarah di wilayahnya.

Dengan adanya kebijakan nasional yang ada, kawasan bersejarah dan budaya kini dikembangkan tidak hanya sebagai aset warisan sejarah, tetapi juga sebagai pusat destinasi wisata budaya yang memberikan dampak positif bagi masyarakat setempat. Pengelolaan kawasan yang berorientasi budaya menjadi sangat penting karena memiliki dua fungsi utama: melestarikan identitas dan kearifan lokal, serta memberdayakan potensi ekonominya secara sistematis untuk kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, pemerintah kota perlu merancang skema pemanfaatan yang terencana, agar aktivitas pelestarian dapat berjalan beriringan dengan pengembangan kawasan sebagai wisata unggul yang berkelanjutan.

Salah satunya, kota Surabaya memiliki kekayaan cagar budaya dan kawasan bersejarah yang tersebar luas di wilayah perkotaannya. Selain itu, dalam implementasinya pengelolaan wisata budaya di tingkat daerah memerlukan suatu kerangka regulasi yang berfungsi sebagai pedoman bagi perumusan kebijakan dan tindakan pemerintah. Di Kota Surabaya, pengelolaan sektor pariwisata diatur melalui Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 23 Tahun 2012 tentang Kepariwisata, yang menjadi landasan hukum dalam perencanaan, pengelolaan, dan pengembangan destinasi wisata. Seiring dengan meningkatnya kesadaran akan pentingnya pelestarian warisan budaya, Pemerintah Kota Surabaya kemudian mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pelestarian dan Pengelolaan Cagar Budaya, yang selanjutnya dioperasionalkan melalui Peraturan Wali Kota Nomor 5 Tahun 2025. Regulasi ini menegaskan bahwa kawasan cagar budaya tidak hanya dipandang sebagai aset fisik, melainkan juga sebagai ruang budaya yang memerlukan pengelolaan secara terpadu, berkelanjutan, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Implementasi regulasi tersebut tercermin pada kondisi empiris pengelolaan cagar budaya di Kota Surabaya, yang ditandai dengan keberadaan situs, bangunan, dan lingkungan cagar budaya yang tersebar di berbagai wilayah kota. Berdasarkan data dari Disbudporapar Kota Surabaya pada tahun 2025, teridentifikasi ratusan situs dan bangunan cagar budaya yang tersebar di hampir seluruh wilayah kecamatan. Pola sebaran ini mengindikasikan bahwa pengelolaan warisan budaya di Surabaya memerlukan pendekatan yang komprehensif.

No	Kecamatan	Jumlah Situs Cagar Budaya
1	Genteng	67
2	Krembangan	57
3	Pabean Cantian	28
4	Tegalsari	28
5	Wonokromo	27
6	Bubutan	25
7	Gubeng	11
8	Simokerto	9
9	Semampir	12
10	Sawahan	9
11	Tambaksari	7
12	Lakarsantri	2
13	Gayungan	1
14	Bulak	1
15	Dukuhpakis	1
16	Wonocolo	1
Jumlah		286

Tabel 1.1 Pesebaran Situs, Bangunan Lingkungan Cagar Budaya

Sumber : Disbudporapar Kota Surabaya, 2025

Selain kawasan wisata yang telah ada sebelumnya, Pemerintah Surabaya juga berusaha untuk mengembangkan kawasan baru dengan karakteristik budaya yang unik. Salah satunya adalah Kawasan Pecinan Kembang Jepun yang berlokasi pada kecamatan Pabean Cantian. Kawasan Pecinan Kembang Jepun ini berfungsi sebagai pusat kegiatan ekonomi dan budaya yang penting, memiliki nilai historis yang signifikan, karena telah berperan sebagai pusat perdagangan utama di Surabaya sejak zaman kolonial. Jejak historis, tradisi Tionghoa, dan aktivitas perdagangan masih terlihat di kawasan ini. Kawasan Pecinan Kembang Jepun memiliki lokasi strategis karena posisinya di zona pengembangan bisnis yang cepat dan sebagai pusat aktivitas ekonomi di Surabaya.



Gambar 1.1 Kawasan Pecinan Kembang Jepun

Sumber: Dokumentasi Pribadi, 2026

Wali Kota Surabaya Eri Cahyadi, meresmikan kawasan Pecinan Kembang Jepun sebagai lokasi wisata warisan pada 10 September 2022. Hal ini dilakukan sebagai, yang bertujuan untuk menghidupkan kembali kawasan bersejarah ini sebagai pusat wisata budaya Tionghoa dan Indonesia di Surabaya Kota Lama. Hal ini sebagaimana ungkap Eri Cahyadi pada berita yang dimuat Liputan6.com

"Saya berharap Kya-Kya tidak hanya jadi tempat yang dibuka lalu setelah itu selesai. Saya yakin bisa seperti Tunjungan Romansa dan Susur Sungai Kalimas yang terus menjadi ikon Surabaya," diakses pada (23/09/2025) dikutip dari *website* Liputan6.com.

Kondisi ini menunjukkan bahwa wilayah tersebut memiliki potensi strategis. Namun, kesuksesannya bergantung pada strategi yang diterapkan oleh Disbudporapar Kota Surabaya dalam mengelola infrastruktur, atraksi, dan keterlibatan masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut, untuk melihat sejauh mana potensi kawasan pecinan

kembang jepun terealisasi dalam praktik. Maka, disajikan data pengunjung kawasan pecinan kembang jepun yang diperoleh dari Disbudporapar Kota Surabaya.

Bulan	Jumlah
Januari	546
Februari	574
Maret	87
April	624
Mei	1.136
Juni	1.013
Juli	4.163
Agustus	5.007
September	4.504
Oktober	2.888
November	1.385
Desember	1.251
Jumlah : 23.178	

Tabel 1.2 Data Pengunjung Kawasan Pecinan Kembang Jepun

Sumber: Disbudporapar Kota Surabaya, 2025

Berdasarkan data tahun 2025, total kunjungan wisatawan ke Kawasan Pecinan Kembang Jepun tercatat sebesar 23.178 orang. Namun, angka ini tidak tersebar merata sepanjang tahun. Terjadi naik turun yang cukup tajam: kunjungan cenderung rendah di awal tahun, sempat turun drastis pada Maret, lalu melonjak tinggi antara Juli hingga September. Setelah periode puncak tersebut, jumlah pengunjung kembali menurun

hingga akhir tahun. Pola ini menunjukkan bahwa kunjungan wisata ke kawasan tersebut belum stabil dan lebih banyak dipengaruhi oleh momen-momen tertentu, seperti event atau kegiatan khusus. Dengan demikian, potensi yang ada belum dapat dimanfaatkan secara optimal karena belum didukung oleh strategi pengelolaan yang berkelanjutan dan konsisten.

Hal ini sejalan dengan (Bashiroh et al., 2022) menyatakan bahwa kualitas kawasan Pecinan Kembang Jepun menurun akibat perubahan fungsi, kurangnya keterlibatan masyarakat dan pemerintah, bangunan yang tidak terawat dengan baik, jalur pejalan kaki yang tidak nyaman bagi pengguna, dan minimnya fasilitas pendukung.

Fenomena ini sejalan dengan penelitian (Izzati & Darmawan, 2025) yang menunjukkan permasalahan yang ada tidak hanya berkaitan dengan strategi dan promosi semata. Masalah lain yang muncul adalah buruknya koordinasi antar instansi pemerintah, belum terbentuknya lembaga pengelola kawasan yang menyeluruh, serta sarana pendukung seperti tempat parkir, toilet. Aspek pendukung lain seperti layanan informasi digital dan pembinaan usaha mikro juga perlu ditingkatkan agar pengelolaan kawasan dapat berjalan berkelanjutan. Di sisi lain, meski Kya-Kya Kembang Jepun memiliki potensi budaya dan sejarah yang menarik, pengelolaannya selama ini masih terpecah-pecah. Hal ini menyebabkan adanya tumpang tindih wewenang dan kebijakan yang tidak konsisten.

Adapun penelitian (Eksitasari et al., 2023) yang menunjukkan, kelemahan kawasan terdiri dari fasilitas parkir yang terbatas, ornamen budaya Tionghoa yang minim, ragam atraksi wisata yang kurang, dan tingkat partisipasi masyarakat yang rendah. Peluang pengembangannya terletak pada potensi sebagai destinasi budaya dan perdagangan, yang dapat diwujudkan melalui promosi yang lebih kuat, diversifikasi produk wisata, serta pelestarian lingkungan dan budaya. Sementara itu, ancaman yang perlu diwaspadai adalah persaingan dengan destinasi lain, perubahan kondisi sosial ekonomi, kendala infrastruktur, dan tantangan dalam menerapkan pengelolaan wisata yang berkelanjutan.

Dari perspektif teoritis, pemerintah seharusnya menjadi penggerak utama optimalisasi pariwisata budaya melalui strategi yang terpadu. Namun, realitanya terdapat jurang pemisah antara harapan dan pelaksanaan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kesuksesan optimalisasi lebih ditentukan oleh kualitas strategi dan implementasi pemerintah, bukan sekadar banyaknya program yang diluncurkan.

Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya, sejumlah media memberitakan bahwa masalah di kawasan Pecinan Kembang Jepun tidak hanya terbatas pada penurunan kualitas kawasan tersebut. masalah tersebut juga terlihat dalam proses pengembangan yang belum tuntas.

”Pemerintah Kota Surabaya telah melaksanakan berbagai intervensi, termasuk memasang papan nama toko dalam bahasa Mandarin dan Indonesia, mempercantik kawasan Pecinan Kembang Jepun, mengecat bangunan, dan menciptakan rute pejalan kaki. Langkah-langkah ini menunjukkan komitmen pemerintah daerah dalam mengoptimalkan Pecinan Kembang Jepun sebagai

destinasi wisata budaya. Namun, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa implementasi masih terfragmentasi dan lambat. Sebagai contoh, laporan resmi pada tahun 2024 mencatat bahwa pemasangan papan nama baru baru mencapai setengah dari target keseluruhan, menunjukkan bahwa diperlukan sosialisasi dan penelitian lebih lanjut. Hal ini menunjukkan bahwa tempat ini belum sepenuhnya established sebagai destinasi wisata yang berkelanjutan.” diakses pada (23/09/2025) dikutip dari *website* Media Indonesia

Berdasarkan laporan beberapa berita menunjukkan bahwa upaya perbaikan kawasan Pecinan Kembang Jepun yang diluncurkan oleh Disbudporapar Kota Surabaya masih menghadapi sejumlah tantangan. Meskipun pemerintah berkomitmen untuk meningkatkan estetika dan infrastruktur kawasan tersebut, implementasinya masih mengalami keterbatasan, lambat, dan tidak sejalan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Penundaan dalam inisiatif perbaikan dan keterbatasan dalam hasil program menunjukkan bahwa kawasan ini belum berfungsi dengan baik sebagai destinasi wisata budaya yang berkelanjutan. Dan hal ini juga didukung oleh wawancara awal dengan ibu Yuni, seorang pedagang UMKM di kawasan Pecinan Kembang Jepun, mengungkapkan hasil yang serupa, bahwa :

“Disini buka nya hanya jumat, sabtu, dan minggu mbak. Karena kalau buka setiap hari itu tidak boleh mbak sebab sudah dapat peraturan dari pemkot. Itu pun juga buka dihari akhir pekan saja masih sepi pengunjung mbak, dulu sempat tutup 3 bulan mbak disini, karena terdapat pembetulan gorong-gorong air, jadi kan ada pelebaran jalan disini. Kemudian yaitu dari pihak Pemkot molor untuk soal perbaikan tersebut, dulu janjinya habis lebaran kita boleh langsung jual, tapi nyatanya sampai habis lebaran kita masi belum bisa jualan. kita sudah kayak jaga-jagano mbak, biasanya jualan terus tidak jualan kan jadi tidak ada pemasukan untuk kita seperti *stand-nya* hanya satu. Mau nya orang-orang disini juga inginnya bisa buka setiap hari mbak supaya dapat pemasukan

setiap harinya karena disini juga soal *view* konsep china-china jaman dulu sudah mendukung untuk menarik orang-orang buat datang ke kawasan sini mbak.”

(Hasil Wawancara 20 September 2025)

Berdasarkan temuan wawancara awal, seorang pelaku UMKM di Kawasan Pecinan Kembang Jepun mengungkapkan bahwa penerapan kebijakan pembatasan hari operasional yang hanya mengizinkan kegiatan berjualan pada akhir pekan, serta dampak dari proses perbaikan infrastruktur yang sempat menghentikan aktivitas perdagangan selama beberapa bulan, turut menyebabkan penurunan pendapatan para pedagang. Situasi ini mengindikasikan bahwa sebagian pelaku UMKM justru menjadi pihak yang menanggung dampak negatif dari strategi optimalisasi kawasan yang dijalankan oleh pemerintah kota. Meskipun, kawasan tersebut sesungguhnya memiliki potensi wisata yang signifikan berkat konsep dan budaya Tionghoa yang khas.

Pemerintah Kota sedang berupaya keras untuk meningkatkan pengembangan kawasan Pecinan Kembang Jepun guna mengoptimalkan potensi sejarah melalui Disbudporapar Kota Surabaya. Upaya ini bertujuan untuk mengubah kawasan Pecinan menjadi destinasi wisata dengan nuansa kuno yang memikat bagi para wisatawan. Kawasan ini diharapkan bisa sebagai situs pelestarian budaya dan sejarah, yang dikelola melalui penerapan strategi pemerintah kota agar pembangunannya berlangsung berkelanjutan serta memberikan manfaat nyata bagi masyarakat sekitar.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, Disbudporapar Kota Surabaya perlu merancang strategi yang efektif untuk mengoptimalkan potensi kawasan Pecinan Kembang Jepun. Penyusunan strategi ini menjadi penting agar kawasan tersebut tidak hanya mengalami pembenahan secara fisik, tetapi juga dapat berkembang menjadi destinasi wisata budaya yang berkelanjutan dan berorientasi pada pelestarian lingkungan.

Dalam manajemen sektor publik, langkah-langkah strategis tersebut dapat dikaji menggunakan kerangka manajemen strategis. Menurut (Wheelen & Hunger, 2012), manajemen strategis merupakan rangkaian keputusan dan tindakan yang berpengaruh terhadap keberhasilan jangka panjang suatu organisasi melalui 4 fokus utama, yaitu pemindaian lingkungan, perumusan strategi, implementasi strategi, serta evaluasi dan kontrol.

Berdasarkan kerangka tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana Dinas Kebudayaan, Kepemudaan, dan Olahraga, serta Pariwisata Kota Surabaya (Disbudporapar) merumuskan dan menerapkan strategi dalam upaya mengoptimalkan kawasan Pecinan Kembang Jepun. Melalui pendekatan ini, penelitian diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai efektivitas strategi yang dilaksanakan dalam mengembangkan kawasan bersejarah tersebut menjadi destinasi wisata budaya yang berdaya saing dan berkelanjutan. Dengan demikian, peneliti menetapkan judul penelitian **“Strategi Dinas Kebudayaan, Kepemudaan, dan**

Olahraga, serta Pariwisata Kota Surabaya dalam Optimalisasi Kawasan Pecinan Kembang Jepun”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut: Bagaimana Strategi Disbudporapar Kota Surabaya dalam Optimalisasi Kawasan Pecinan Kembang Jepun?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan Strategi Disbudporapar Kota Surabaya dalam Optimalisasi Kawasan Pecinan Kembang Jepun.

1.4 Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Sebagai bentuk kepedulian akademisi terhadap permasalahan mengenai Strategi Disbudporapar Kota Surabaya dalam Optimalisasi Kawasan Pecinan Kembang Jepun.

b. Manfaat Praktis**1. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur**

Penelitian ini bermanfaat untuk menunjang pendidikan dan bahan pembandingan bagi peneliti lainnya dalam melakukan penelitian sejenis di masa yang akan datang, serta sebagai acuan akademik dalam mengembangkan ilmu pengetahuan.

2. Dinas Kebudayaan, Kepemudaan, dan Olahraga, serta Pariwisata Kota Surabaya

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan sumbangan pemikiran kepada Disbudporapar Kota Surabaya mengenai hal-hal yang harus diperhatikan demi kesuksesan optimalisasi Kawasan Pecinan Kembang Jepun.