

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 LATAR BELAKANG MASALAH

Peninggalan baik benda maupun bangunan bersejarah harus dilindungi serta diperhatikan upaya pelestariannya. Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa keberadaan bangunan bersejarah mulai terancam mengikuti arah perkembangan zaman. Sehingga dengan adanya pelestarian cagar budaya, pemerintahan mengeluarkan Undang-Undang nomor 11 tahun 2010 tentang cagar budaya yang digunakan untuk melindungi benda cagar budaya serta situs cagar budaya yang ada. Peninggalan bangunan dan benda-benda bersejarah lainnya merupakan kekayaan budaya bangsa yang sangat penting, yang harus dilestarikan sebagai pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan dan budaya, untuk meningkatkan kesadaran identitas nasional dan kepentingan nasional. Sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010, cagar budaya adalah yang bernilai materil yang terdiri dari situs, bangunan, struktur dan kawasan cagar budaya, baik di darat maupun di bawah air. Proses identifikasi sangat penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, Kepercayaan dan budaya.¹

Berdasarkan Undang-Undang nomor 11 tahun 2010, cagar budaya adalah pengetahuan budaya suatu negara dalam bentuk pemikiran dan tindakan dalam kehidupan penting untuk memahami dan mengembangkan sejarah, ilmu pengetahuan dan budaya dalam kehidupan. Tentang bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, harus dilestarikan, dikelola, dan ditingkatkan guna melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya dalam rangka memajukan kebudayaan nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.² Selain melestarikan warisan budaya, negara bertanggung jawab atas perlindungan, pengembangan, dan penggunaan warisan budaya secara teratur.

Ketika warisan budaya mencakup benda, bangunan, struktur, situs dan kawasan, maka partisipasi masyarakat lokal dalam perlindungan, pengembangan

¹ Indonesia Undang-Undang tentang Cagar Budaya Nomor 11 Tahun 2010, pasal 1.

² *Ibid*,.

dan penggunaan warisan budaya meningkat. Oleh karena itu diperlukan aspek ideologis, akademik, lingkungan dan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan. Merupakan benda atau bangunan yang dapat disebut cagar budaya apabila memenuhi kriteria 50 tahun atau lebih, yang memiliki nilai sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan nilai personal budaya khusus.³

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya memperjelas tujuan konservasi itu sendiri. Konservasi dalam hal ini adalah upaya dinamis yang bertujuan untuk melestarikan keberadaan warisan budaya dan nilai-nilainya, dengan upaya melindungi, mengembangkan dan memanfaatkannya. Oleh karena itu, proses pengembangan dan pemanfaatannya merupakan bagian dari proses konservasi. UU Cagar Budaya juga memiliki konsep tata kelola yang tercermin dalam upaya terpadu untuk melindungi, mengembangkan, dan meningkatkan nilai cagar budaya dalam kebijakan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk kemaslahatan rakyat.⁴ Namun kenyataannya, pemerintah sendiri mengalami kesulitan dalam melakukan pelaksanaan pelestarian cagar budaya ini. Yang jika dihadapkan dengan pembangunan di Indonesia cenderung lebih berorientasi pada pembangunan fisik, dimana seringkali terjadi adanya benturan kepentingan yang melibatkan kepentingan pembangunan dan pembaharuan pihak satu dengan kepentingan pelestarian di pihak lainnya. Pada akhirnya kepentingan pelestarian selalu kalah oleh kepentingan pembangunan dan pembaharuan yang seringkali mengatasnamakan pembangunan, modernisasi teknologi dan sebagainya. Sehingga dapat kita ketahui dengan berjalannya waktu, kegiatan pelestarian cagar budaya ini mulai terganggu dengan adanya pembangunan yang terus menerus terjadi, dimana pembangunan tersebut berorientasi pada pembangunan fisik dengan adanya kepentingan pihak tertentu.

Upaya pelestarian cagar budaya ini menjadi penting, sehingga upaya pelestarian cagar budaya dapat mempengaruhi masyarakat dalam hal pentingnya keberadaan bangunan cagar budaya itu sendiri. Bagi masyarakat untuk berperan dalam pelestarian warisan, dan bagi pemerintah untuk melindungi dan memastikan

³ *Ibid.,*

⁴ *Ibid.,*

mereka tidak melanggar undang-undang perlindungan warisan yang berlaku.⁵ Pelestarian sendiri menurut Widjaja dalam buku Jacobus, menjelaskan bahwa pelestarian merupakan sebuah kegiatan yang dilakukan secara terus menerus, terarah, dan terpadu yang bertujuan untuk mewujudkan tujuan tertentu dalam mencerminkan adanya sesuatu yang tetap dan abadi baik yang bersifat dinamis, luwes, dan selektif.⁶ Sehingga dalam hal ini pelestarian cagar budaya penting untuk dilakukan karena tujuan pelestarian pada cagar budaya sendiri ialah untuk melestarikan peninggalan bangunan, benda, struktur, situs, maupun kawasan cagar budaya agar dapat dimanfaatkan untuk kepentingan masa kini maupun untuk masa yang akan datang. Sehingga dibutuhkan strategi khusus yang perlu dilakukan untuk pelestarian cagar budaya tersebut.

Dengan adanya upaya tersebut dapat membawa manfaat yang nyata, antara lain yaitu sebagai wadah upaya penelitian, pendidikan, pengembangan ilmu pengetahuan dan kebudayaan yang dalam aspek ini dengan melihat lebih utama mengenai sejarah bangunan dan pemanfaatan yang ada. Dimana dalam hal ini dapat menjadikan cagar budaya sebagai media pembelajaran sejarah yang dapat memberikan pengetahuan untuk generasi sekarang dan seterusnya. Selain itu pemanfaatan lainnya dapat digunakan sebagai daya tarik wisatawan untuk mengunjungi situs cagar budaya tersebut sehingga menarik banyak wisatawan dan membuat cagar budaya menjadi ramai pengunjung sehingga dapat dikenal dan diketahui oleh banyak masyarakat. *United Nations World Tourism Organization* (UNWTO) pada tahun 2005 menjelaskan, wisata budaya merupakan jenis wisata yang banyak diminati oleh wisatawan dimana kunjungan obyek wisata budaya dan sejarah menjadi sebuah wisata tercepat pertumbuhannya.⁷ Pariwisata sendiri merupakan salah satu bagian terpenting dari perekonomian Indonesia. Dalam beberapa dekade terakhir, pertumbuhan ekonomi Indonesia secara tidak langsung dipengaruhi oleh sektor pariwisata, sehingga pemerintah Indonesia terlibat aktif

⁵ Volare Amanda Wirastari dan Rimadewi Supriharjo. 2012. *Pelestarian Kawasan Cagar Budaya Berbasis Partisipasi Masyarakat (Studi Kasus: Kawasan Cagar Budaya Bubutan, Surabaya)*. Jurnal Teknik ITS. Vol. 1, No. 1. Hlm. 63.

⁶ Ranjabar, Jacobus. 2006. *Sistem Sosial Budaya Indonesia: Suatu Pengantar*. Bogor: PT. Ghalia Indonesia.

⁷ Titing Kartika, Khoirul Fajri, dan Robi'al Kharimah. 2017. *Pengembangan Wisata Heritage Sebagai Daya Tarik Kota Cimahi*. Jurnal Manajemen Resort dan Leisure. Vol. 14, No. 2. Hlm. 36.

dalam pertumbuhan pariwisata sebagai salah satu sektor pertumbuhan ekonomi utama. Salah satu jenis diversifikasi pariwisata yang diprioritaskan pemerintah adalah wisata budaya, seperti wisata budaya, wisata kuliner, wisata sejarah, wisata urban heritage yang berorientasi pada urban heritage, dan wisata pedesaan.

Salah satu kawasan yang memiliki potensi wisata *heritage* di Indonesia adalah Situs Peninggalan Kerajaan Majapahit di Trowulan, Kabupaten, Mojokerto, Provinsi Jawa Timur. Situs budaya Trowulan ini memiliki daya tarik wisata dalam hal warisan budaya, karena puluhan candi masih berdiri di Trowulan, pada masa pemerintahan Mojokerto. Kawasan Trowulan merupakan salah satu tempat wisata andalan Kabupaten Mojokerto karena budaya dan sejarahnya. Hal ini dikarenakan banyak artefak dari Kerajaan Majapahit yang tersebar di kawasan situs Trowulan baik berupa pemukiman, artefak, makam Raja Majapahit, dan artefak lainnya yang berasal dari peninggalan peradaban Majapahit.⁸ Pengunjung pariwisata situs Trowulan ini merupakan jajarannya wisatawan umum, dinas, pelajar, dan wisatawan mancanegara. Berdasarkan informasi dari Disparpora Kab. Mojokerto, 2011 menjelaskan bahwa:

⁸ Khusnul Khotimah Wilopo dan Luchman Hakim. 2017. *Strategi Pengembangan Destinasi Pariwisata Budaya (Studi Kasus Pada Kawasan Situs Trowulan Sebagai Pariwisata Budaya Unggulan Di Kabupaten Mojokerto)*. Jurnal Administrasi Bisnis. Vol. 41, No. 1. Hlm. 61.

Tabel I.1 Kunjungan Wisata Berdasarkan Asal Wisatawan Di Kabupaten Mojoketo

No.	Objek Wisata	Skor	Kategori
1.	Museum Trowulan	25	Regional
2.	Air Panas Padusan Pacet	25	Regional
3.	Wana Wisata Padusan Pacet	21	Lokal
4.	Jolotundo	24	Lokal
5.	Ubalan Pacet	19	Lokal
6.	Coban Cangu Pacet	24	Lokal
7.	Makam Troloyo	21	Lokal
8.	Dlundung	22	Lokal

Sumber: Buku informasi Disarpura Kab. Mojokerto 2014

Dari data diatas dapat dilihat bahwa wisata sejarah di Kabupaten Mojokerto merupakan kategori pariwisata regional. Yang mana objek wisata yang ada di kabupaten tersebut cukup dikenal oleh masyarakat sehingga yang berkunjung tidak hanya oleh wisatawan dari Kabupaten Mojokerto itu sendiri namun juga dari luar Kabupaten Mojokerto. Seperti objek wisata pada kawasan cagar budaya yang ada di Trowulan Kabupaten Mojokerto, dimana Trowulan sendiri merupakan landmark sejarah terpenting Kabupaten Mojokerto, dengan puluhan candi yang tersebar dan berdiri. Contohnya antara lain Candi Tikus, Candi Brahu, Candi Ringin Lawang dan situs serta peninggalan lainnya di Trowulan, Kabupaten Mojokerto.⁹

Kawasan Cagar Budaya Trowulan merupakan Cagar Budaya yang dilindungi oleh Pemerintah Nasional dan sebagai Destinasi Wisata Bersejarah di Kabupaten Mojokerto berdasarkan Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 260/M/2013 tentang Satuan Ruang Geografis Trowulan Sebagai Kawasan Cagar Budaya Tingkat Nasional. Akan tetapi kegiatan perlindungan cagar budaya pada kawasan Trowulan ini diketahui tidak dapat berjalan lancar. Hal ini dikarenakan oleh lemahnya sistem pengelolaan yang ada pada pemerintahan, dan

⁹ Windy Arista. 2018. *Studi Ekploratoris Daya Tarik Destinasi Wisata Di Trowulan Kabupaten Mojokerto*, 2017. Jurnal Ilmiah Mahasiswa Universitas Surabaya. Vol.7, No. 2. Hlm. 4088.

terdapat benda, situs, maupun struktur cagar budaya yang rusak dan hancur dikarenakan pembangunan yang terjadi di sekitar kawasan cagar budaya tersebut (Supratikno Rahardjo, 2013). Pembangunan yang terus berlangsung tanpa melihat lingkungan yang akan dijadikan sebagai tempat pembangunan tersebut secara tidak langsung dapat menimbulkan dampak negatif bagi pelestarian cagar budaya yang ada.¹⁰ Selain itu kerusakan yang terjadi di kawasan cagar budaya Trowulan juga dikarenakan menyatunya kehidupan masyarakat dengan situs dan sisa-sisa peninggalan Arkeologis yang ada. Hal ini dikarenakan oleh adanya kegiatan masyarakat dalam mencari nafkah sebagai pembuat batu bata maupun bersawah yang dapat menimbulkan ancaman bagi lingkungan sekitar (Wijayanti, 2017). Persoalan yang terjadi pada proses pelestarian benda, situs, maupun struktur cagar budaya ini memang kurang mendapat perhatian bagi publik maupun pemerintahan itu sendiri. Akan tetapi, upaya untuk tetap menjaga dan melestarikan benda, situs, maupun struktur cagar budaya harus tetap dilakukan.

Cagar budaya pada kawasan Trowulan ini merupakan sebuah situs peninggalan peradaban kerajaan Majapahit yang berlatar belakang agama Hindu-Budha. Luas lahan pada situs ini mencapai 92,6 km² yang mencakup Kecamatan Trowulan dan Kecamatan Sooko dalam wilayah Kabupaten Mojokerto dan Kecamatan Mojowarno dalam Kabupaten Jombang.¹¹ Kawasan cagar budaya yang berada di Trowulan ini meliputi peninggalan yang berupa candi, gapura, kolam, waduk, unsur-unsur bangunan, berbagai peralatan rumah tangga dari terakota, patung, perhiasan, koin, logam, dan sampai dengan keramik pada masa peradaban kerajaan Majapahit. Sebuah penelitian arkeologi yang pertama kali dilakukan di Trowulan pada tahun 1817 oleh Gubernur Raffles dengan memerintahkan *surveyor* tentara Belanda V.G. Wardenaar untuk melakukan penelitian di Mojokerto dan mengumpulkan catatan arkeologi. Hasil karya ini dijadikan sebagai sumber karya Raffles dalam bukunya yang berjudul *The History of Java* (1817), yang

¹⁰ Bpcbsumbar. 2018. *Pelestarian Cagar Budaya di Daerah Otonom*. Diakses melalui: <https://kebudayaan.kemdikbud.go.id/bpcbsumbar/pelestarian-cagar-budaya-di-daerah-otonom/>. Pada 24 September 2020.

¹¹ W. Djuwita Sudjana Ramelan, Supratikno Raharjo, Karina Arifin, Myrna Laksman Huntley, Ingrid H.E Pojoh, dan Agi Ginanjar. 2015. *Model Pemanfaatan Kawasan Cagar Budaya Trowulan Berbasis Masyarakat*. Jurnal Penelitian dan Pengembangan Arkeologi. Vol. 33, No. 1. Hlm. 65.

menyebutkan bahwa temuan arkeologis yang ditemukan di Trowulan antara lain Gerbang Ringin Lawang, Celah Segaran dan Puteri, kuburan Chempa, Makam Panjang, Gerbang Bajang Ratu dan Candi Brahu.¹²

Bangunan, benda, situs, maupun struktur cagar budaya ini perlu untuk dijaga, dilindungi, dilestarikan dan dikonservasi mengingat hal tersebut merupakan peninggalan warisan budaya bangsa yang sangat terbatas jumlah dan sifatnya, yang dalam aspek cagar budaya tersebut mempunyai makna tersendiri pada zaman nya. Konservasi sendiri merupakan upaya pelestarian pada lingkungan dimana akan memperhatikan manfaat yang bisa di dapatkan pada saat itu dengan cara tetap menjaga keberadaan setiap komponen lingkungannya untuk sebuah pemanfaatan di masa yang akan datang. Konservasi ini dapat dilakukan oleh manusia agar dapat melestarikan alam, sehingga konservasi ini juga dapat disebut sebagai pelestarian ataupun perlindungan. Akan tetapi, tidak dapat dipungkiri bahwasanya daerah cagar budaya yang ada di Trowulan ini banyak mengalami permasalahan yang menjadikan kawasan tersebut terganggu. Hal ini terjadi karena adanya kerusakan lingkungan yang salah satunya disebabkan oleh menyatunya kehidupan masyarakat dengan situs maupun sisa-sisa peninggalan yang ada.

Seperti pada adanya pembangunan industri batu bata yang merupakan sumber mata pencaharian warga sekitar yang rumahnya tidak jauh dari sekitaran kawasan cagar budaya. Adanya pembangunan industri batu bata tersebut secara tidak langsung dapat mengganggu berjalannya proses pelestarian cagar budaya yang ada, dimana dengan adanya industri tersebut dapat merusak bangunan, situs maupun benda cagar budaya yang kemungkinan besar masih belum ditemukan. Sehingga dengan adanya industri batu bata yang proses dari industri tersebut dengan menggali tanah yang berdekatan dengan kawasan cagar budaya, membuat benda, situs, maupun bangunan cagar budaya di Trowulan Kabupaten Mojokerto menjadi terancam pelestariannya. Cagar budaya yang dilindungi di Trowulan Kabupaten Mojokerto ini meliputi 8 candi, yaitu Candi Tikus, Candi Brahu, Candi

¹² Kemdikbud. 2015. *Cagar Budaya Trowulan*. Diakses melalui: <http://cagarbudaya.kemdikbud.go.id/cagarbudaya/detail/PO2015070700004/trowulan>. Pada 24 September 2020.

Bajang Ratu, Candi Wringin Lawang, Situs Klinterejo, Candi Minak Jinggo, Candi Gentong, Candi Kedaton, dan sebuah museum yang merupakan sebuah museum arkeologi, dimana museum ini ada dibangun untuk melestarikan berbagai macam artefak maupun temuan arkeologi yang ditemukan di sekitaran Trowulan.¹³ Museum ini ialah salah satu tempat bersejarah di Indonesia yang didalam nya memiliki nilai penting sejarah Kerajaan Majapahit.

Industri batu bata yang berada di daerah cagar budaya yang dilindungi ini secara tidak langsung dapat memberikan ancaman tersendiri pada upaya pelestarian kawasan cagar budaya yang ada di Trowulan Kabupaten Mojokerto. Terdapat penyalagunaan daerah, dimana daerah yang dilindungi sebagai kawasan cagar budaya ternyata semakin banyak berkembang industri batu bata yang bermunculan. Perindustrian batu bata ini tersebar di berbagai desa yang juga yang merupakan daerah cagar budaya yang dilindungi di Trowulan. Antara lain pada desa Temon, Bejijong, Kejagan, dan sekitaran kawasan candi, dan pusaran kota Trowulan Kabupaten Mojokerto. Industri ini telah menyebar di beberapa kawasan yang dekat dengan kawasan cagar budaya yang dilindungi, perindustrian batu bata ini secara tidak langsung menjadi momok tersendiri bagi kawasan cagar budaya yang dilindungi maupun sisa-sisa peninggalan arkeologis yang masih terpendam dan belum di temukan di daerah sekitaran kawasan cagar budaya. Selain itu, terdapat para penggali industri batu bata yang menemukan benda-benda artefak namun tidak di berikan kepada pihak yang berwenang dan dijual untuk kepentingan pribadi dengan harga mulai dari ratusan ribu rupiah.¹⁴ Perindustrian batu bata ini tidak hanya berdiri satu atau dua industri saja, melainkan terdiri dari ratusan industri batu bata dan menyebar di berbagai kawasan yang dekat dengan daerah cagar budaya yang dilindungi.

¹³ Adara Primadia. 2018. *8 Candi Di Mojokerto Jawa Timur Paling Lengkap*. Diakses melalui: <https://sejarahlengkap.com/indonesia/candi-di-mojokerto>. Pada 28 September 2020.

¹⁴ Harry Susilo. 2012. *Trowulan Dalam Kepungan Pragmatisme*. Diakses melalui: <https://nasional.kompas.com/read/2012/12/08/01450383/.trowulan.dalam.kepungan.pragmatisme.?page=all>. Pada 28 September 2020.

**Gambar I.1: Disewakan Rp. 19,5 Juta, Lahan Situs Peninggalan
Majapahit Jadi Pabrik Batu Bata**



Sumber: Achmad Faizal, Tribun Lampung.co.id 2017

Rusaknya cagar budaya kerajaan Majapahit di Kabupaten Mojokerto disebabkan oleh tanah yang digunakan untuk pembuatan batu bata. Hasil penyidikan tersebut dikecam Polres Mojokerto, dimana cagar budaya sawah tersebut disewakan kepada Pendik sebagai warga kawasan dengan status Petok D di Tumina. Kombers Frans Barung Mangera (2017) menyebutkan nilai sewa dari November 2016 hingga April 2017 mencapai Rp 19,5 juta. Warga mengaku belum mengetahui kawasan tersebut sebagai cagar budaya. Selain itu, warga sekitar juga menyatakan tidak pernah ada sosialisasi terkait perlindungan cagar budaya yang ada.¹⁵

¹⁵ Achmad Faizal. 2017. *Area situs warisan majapahit kini berubah menjadi pabrik batu bata*. Diakses melalui: <https://lampung.tribunnews.com/2017/04/10/area-situs-warisan-majapahit-kini-berubah-jadi-pabrik-batu-bata>. Pada 28 September 2020.

Gambar I.2: Kerusakan Situs Majapahit Akibat Lemahnya Pengawasan



Sumber: Ronna Nirmala, Beritagar.Id. 2017

Diketahui terdapat sejumlah lahan situs kerajaan Majapahit seluas 1.800 meter persegi yang diuruk oleh warga untuk pembuatan batu bata. Sejumlah struktur batu bata bekas bangunan peninggalan kerajaan Majapahit ini ditemukan rusak karena pihak yang tak bertanggung jawab. Kerusakan lahan dilaporkan mencapai 80 meter persegi. Batu bata tersebut dibuang begitu saja dikarenakan tanahnya akan dipakai untuk kerajinan batu bata merah yang akan dijual kepada pembeli dengan harga Rp.3000 per biji. Yasin (2017) menjelaskan bahwa, telah lama melihat adanya aktivitas pengambilan batu bata tersebut. Bahkan tumpukan batu bata tersebut diangkut menggunakan truk oleh penyewa lahan yang tidak menahu akan dibawa ke mana.¹⁶

¹⁶ Ronna Nirmala. 2017. *Kerusakan Situs Majapahit Akibat Lemahnya Pengawasan*. Diakses melalui: <https://Beritagar.Id/Artikel/Berita/Kerusakan-Situs-Majapahit-Akibat-Lemahnya-Pengawasan>. Pada 28 September 2020.

Gambar I.3: Kerusakan Struktur Bata Kuno Di Trowulan, Ini Langkah BPCB Jatim



Sumber: Misti Prihantini, Berita jatim.com 2019

Ditemukan situs peninggalan kerajaan Majapahit yang mengalami kerusakan yang diakibatkan oleh adanya penggalian yang dilakukan oleh warga sekitar. Arkeolog BPCB Jatim, Wicaksono Dwi Nugroho menjelaskan bahwa, pihak BPCB akan melakukan pendalaman terkait kerusakan tersebut. Hal ini dilakukan secara meyakinkan dengan melakukan kegiatan sosialisasi dan melihat seberapa tinggi angka kriminalitasnya. Dalam hal ini warga tidak mengikuti prosedur yang ada dalam menjalankan kegiatan penggalian, namun proses sosialisasi terjadi di Kabupaten Trowulan pada tahun 2017, dari BPCB Jawa Timur kepada warga masyarakat dan aparat desa.¹⁷

¹⁷ Misti Prihantini. 2019. *Kerusakan Struktur Bata Kuno Di Trowulan, Ini Langkah BPCB Jatim*. Diakses melalui: [Http://Beritajatim.Com/Peristiwa/Kerusakan-Struktur-Bata-Kuno-Di-Trowulan-Ini-Langkah-Bpcb-Jatim/](http://Beritajatim.Com/Peristiwa/Kerusakan-Struktur-Bata-Kuno-Di-Trowulan-Ini-Langkah-Bpcb-Jatim/). Pada 28 September 2020.

**Tabel I.2: Data Unit Kerja dan Tenaga Kerja Berdasarkan Jenis Industri di
Kecamatan Trowulan**

No.	Jenis Industri	Unit Usaha	Tenaga Kerja
1.	Batu Bata	302	410
2.	Seni Ukir Batu	15	80
3.	Makanan Dan Minuman	12	41
4.	Cor Logam	9	31
5.	Industri Sepatu / Sandal	6	15
6.	Las	4	13
7.	Ukir Kayu	2	6
8.	Industri Paving / Batako	2	6
9.	Pengerajin Rotan	1	12
10.	Pande Besi	1	2
11.	Pengerajin Bambu	1	4
12.	Konveksi	1	3
13.	Kerajinan Bordir	1	2
14.	Percetakan	1	2

Sumber: BPS Kecamatan Trowulan Dalam Angka 2016

Berdasarkan data pada tabel I.2 diatas menjelaskan bahwa industri yang paling banyak merupakan industri batu bata, yang jumlahnya sampai pada 302 unit dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 410. Dimana diketahui bahwa di Kecamatan Trowulan ini memang dikelilingi oleh jenis industri batu bata yang mana tempat nya berdekatan dengan kawasan perlindungan cagar budaya yang ada di Trowulan Kabupaten Mojokerto ini.

Tabel I.3: Jumlah Industri Batu Bata Merah di Kecamatan Trowulan

No.	Desa	Jumlah Industri	%
1.	Pakis	-	0
2.	Sentonorejo	-	0
3.	Temon	80	16,40
4.	Beloh	28	5,74
5.	Domas	41	8,40
6.	Jambuwok	-	0
7.	Watesumpak	33	6,76
8.	Jatipasar	43	8,81
9.	Trowulan	31	6,35
10.	Bejijong	34	6,97
11.	Kejagan	54	11,10
12.	Wonorejo	66	13,53
13.	Panggih	36	7,38
14.	Tawangsari	-	0
15.	Balongwono	42	8,61
16.	Bicak	-	0
	Jumlah	488	100

Sumber: Pujo Wahyu Sejati, 2017

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan lokasi industri batu bata yang tersebar di 11 dari 16 desa di Kabupaten Trowulan. Akibatnya, sebagian besar industri bata merah berada di Desa Temon dengan total 80 site atau 16,40% dari total industri bata merah yang ada.

Tabel I.4: Hasil Pengukuran Lahan Yang Sudah Digali Oleh Pekerja

No.	Ukuran	Lahan Yang Ditempati	Lahan Yang Sudah Digali
1.	Panjang	2.755	1.685
2.	Lebar	611	661
3.	Luas	25.988	15.685
4.	Kedalaman	0	1.25

Sumber: Yunan Laksawana Muzakki, 2019

Berdasarkan data tersebut, dapat diketahui bahwa luas lahan yang ditempati oleh pekerja industri batu bata adalah 25.988 m², serta lahan yang sudah digali oleh pekerja industri batu bata seluas 15.685 m² dengan kedalaman 1.25 meter. Kemudian panjang lahan yang ditempati sebesar 2.755 meter dan lahan yang sudah tergali sebesar 1.685 meter. Dan lebar lahan yang ditempati selebar 661 meter dan lahan yang sudah tergali selebar 661 meter.

**Tabel I.5: Jarak Situs Cagar Budaya Dengan Industri Batu Bata Merah
Terdekat di Kecamatan Trowulan**

No.	Situs Cagar Budaya	Lokasi (Desa)	Jarak (Meter)
1.	Candi Brahu	Bejjong	± 8
2.	Candi Watesumpak	Watesumpak	± 15
3.	Candi Tikus	Temon	± 63
4.	Candi Gentong	Bejjong	± 115
5.	Gapura Wringin Lawang	Jatipasar	± 121
6.	Makam Putri Campa	Trowulan	± 208
7.	Gapura Bajang Ratu	Temon	± 255
8.	Candi Minakjinggo	Trowulan	± 314
9.	Kolam Segaran	Trowulan	± 344
10.	Museum	Trowulan	± 345
11.	Saluran Air Nglinguk	Trowulan	± 370
12.	Makam Siti Hinggil	Bejjong	± 410
13.	Situs Nglinguk	Trowulan	± 730
14.	Pendopo Agung	Trowulan	± 898
15.	Candi Kedaton	Sentonorejo	± 920
16.	Situs Sentonorejo	Sentonorejo	± 931
17.	Makam Troloyo	Sentonorejo	± 1002

Sumber: Pujo Wahyu Sejati, 2017

Berdasarkan data pada tabel I.5, Dilihat bahwa situs warisan budaya terdekat dari industri bata merah adalah Reruntuhan Candi Brahu, Reruntuhan Situs Watesampak dan Reruntuhan Candi Tikus. Yang mana berlokasi di Desa Bejjong, Desa Watesampak dan Desa Temon. Kawasan Cagar Budaya Trowulan ini dilindungi oleh Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 11 Tahun 2015 tentang cagar budaya. Penyempurnaan peraturan daerah ini dapat mengatur aspek-aspek umum dari warisan budaya masa lalu. Mengingat pentingnya peran cagar

budaya, maka diperlukan aturan yang jelas untuk melindungi, mengembangkan dan memanfaatkannya.

Berikut ini adalah uraian penelitian-penelitian sebelumnya yang terkait dengan penelitian ini sebagai dasar untuk mengidentifikasi *state of the art*, sebagai berikut:

Tabel I.6 Pemaparan Penelitian Terdahulu Yang Relevan

No .	Judul dan Author	Metodologi	Tujuan Penelitian	Hasil/Kesimpulan
1.	Implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya Terhadap Perlindungan Atas Benda Cagar Budaya Di Kota Bengkulu. Ruliansya Putra.	Metodologi yang digunakan dalam artikel ini adalah penelitian kualitatif yang dengan menggunakan pendekatan hukum empiris, Kajian ini akan menggunakan pendekatan holistik, yang membutuhkan analisis berbagai data untuk memahami aspek-aspek tertentu dari perilaku manusia.	Tujuan dari artikel ini adalah untuk menentukan pelaksanaan perlindungan benda budaya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Warisan dan Kendala terkait pelaksanaan perlindungan benda budaya di Kota Bengkulu. Selain itu, artikel ini juga akan merumuskan bagaimana cara melindungi cagar budaya berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Pelestarian Budaya di Kota Bengkulu.	Artikel ini menjelaskan bahwa pelaksanaan perlindungan aset budaya dalam Undang-Undang Pelestarian Cagar Budaya Kota Bengkulu Nomor 11 Tahun 2010 dilakukan sesuai dengan upaya yang dilakukan, seperti pelestarian, pemugaran, dan pengesahan cagar budaya. Warisan. diatur dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Pelestarian Semua Situs Cagar Budaya di Kota Bengkulu.

2.	Implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Terhadap Pelestarian Benda Cagar Budaya Di Kecamatan Ambarawa Kabupaten Semarang. Ratna Herawati.	Metode yang digunakan dalam artikel ini adalah analisis kualitatif. Dimana pengkajian data akan berupa tulisan. Selain itu penelitian ini juga bersifat deskriptif analitis, dimana bertujuan untuk memberikan gambaran secara rinci dan juga mengelompokkan, menghubungkan, membandingkan, dan memberi makna dalam penelitian ini.	Tujuan artikel ini adalah untuk menganalisis implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Pelestarian Cagar Budaya di Kecamatan Ambarawa Kabupaten Semarang. Selain itu juga untuk mendapatkan informasi mengenai kendala implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 terhadap pelestarian benda cagar budaya di Kecamatan Ambarawa Kabupaten Semarang.	Dalam artikel ini menjelaskan bahwa Implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Pelestarian Cagar Budaya di Kecamatan Ambarawa Kabupaten Semarang yang masih belum optimal. Pasalnya, di Kabupaten Semarang belum ada peraturan daerah yang secara langsung mengatur tentang cagar budaya di Kabupaten Semarang yang menjadi dasar hukum perlindungan cagar budaya.
3.	Implementasi Kebijakan Pelestarian Cagar Budaya Di Kabupaten Enrekang.	Metode yang digunakan dalam artikel ini adalah menggunakan metode kualitatif dimana teknik pengumpulan datanya menggunakan observasi, wawancara, dan studi kepustakaan.	Tujuan dari artikel ini adalah untuk menganalisa implementasi kebijakan pelestarian cagar budaya berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar	Dalam artikel ini menjelaskan bahwa benda – benda cagar budaya yang ada dikawasan Enrekang sudah dilindungi dengan baik dalam rangka pelestarian cagar budaya tersebut. Peran Pemerintahan

	Herman Dema, Muh. Rohady Ramadhan, Ani Ardian, Hamin.		Budaya dan untuk mengidentifikasi kendala yang sesuai dengan prinsip, prosedur dan pedoman yang telah ditetapkan.	Pusat dan Pemerintahan Daerah sudah aktif dalam payung hukum yang melindungi berbagai keberadaan benda – benda cagar budaya tersebut. Sehingga peran pemerintahan dirasa sudah cukup aktif dalam hal tersebut, akan tetapi proses nya belum dapat berjalan dengan yang diharapkan.
4.	Studi Implementasi Kebijakan Pemerintahan Kota Semarang Dalam Upaya Melestarikan Bangunan Cagar Budaya Di Kota Semarang. Hosiana L Tobing, Y Warella, Hartuti Purnaweni.	Metode yang digunakan dalam artikel ini adalah metode kualitatif bersifat holistik, yaitu untuk memahami suatu fenomena sosial dengan berusaha menjawab alasan yang tersembunyi dari tindakan para pelakunya.	Tujuan dari artikel ini adalah untuk mengetahui apakah implementasi kebijakan Pemerintah Kota Semarang berjalan dengan baik atau sebaliknya.	Dalam artikel ini menjelaskan bahwa implementasi kebijakan Pemerintahan Kota Semarang dalam upaya melestarikan bangunan cagar budaya di Kota Semarang belum dapat berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari kurangnya komunikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang, terdapat pengaruh lingkungan kebijakan yang ada, belum adanya komitmen dari seluruh komponen

				dari Pemerintah Kota Semarang, dan terdapat pengaruh dari sosial, ekonomi, dan politik yang berdampak pada upaya pelestarian bangunan cagar budaya di Kota Semarang.
--	--	--	--	--

Berdasarkan uraian beberapa penelitian sebelumnya, dapat diketahui dimana perbedaan dengan penelitian saya yaitu terletak pada lokasi dan juga pada fokus penelitian. Penelitian ini dilakukan pada cagar budaya di kawasan Trowulan Kabupaten Mojokerto, dimana fokus dalam penelitian ini ialah pada implementasi Kebijakan Kabupaten Mojokerto dalam Pelestarian Cagar Budaya di Trowulan, dengan mengkaji faktor-faktor yang mempengaruhi pada implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 11 Tahun 2015 tentang Cagar Budaya. Sehingga dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa perlu adanya penelitian terhadap kebijakan pelestarian cagar budaya di kawasan Trowulan Kabupaten Mojokerto. Agar kita dapat melihat bagaimana implementasi kebijakan tersebut khususnya di wilayah Trowulan, Kabupaten Mojokerto, serta melihat gambaran tentang berbagai faktor yang mempengaruhi dalam implementasi kebijakan tersebut.

I.2 RUMUSAN MASALAH

Dengan adanya dasar permasalahan diatas, maka rumusan masalah yang diangkat ialah Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi dalam proses implementasi kebijakan pelestarian cagar budaya di Trowulan Kabupaten Mojokerto pada Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Cagar Budaya?

I.3 TUJUAN PENELITIAN

Dalam suatu penelitian yang dilakukan tentu terdapat tujuan yang digunakan sebagai dasar dari acuan untuk menjawab pertanyaan yang akan diangkat dalam

penelitian. Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kebijakan pelestarian cagar budaya di kawasan Trowulan Kabupaten Mojokerto.

I.4 MANFAAT PENELITIAN

I.4.1 Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan studi administrasi publik, khususnya yang berkaitan dengan studi implementasi kebijakan publik. Kajian ini akan mengkaji berfungsinya proses politik dan mengkaji isu-isu dengan teori Mazman dan Sabatier di Kawasan Cagar Budaya Trowulan Kabupaten Mojokerto. Oleh karena itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis yang luas untuk dapat menerapkan penelitian teoritis dan mengaitkannya dengan penelitian implementasi kebijakan dan fenomena empiris di lapangan.

I.4.2 Manfaat Praktis

Dengan menggambarkan bagaimana implementasi kebijakan pelestarian cagar budaya di Kabupaten Mojokerto serta menjelaskan berbagai faktor-faktor yang mempengaruhi pelestarian cagar budaya tersebut, dengan adanya dukungan khalayak masyarakat dan kepentingan yang mempengaruhi dalam implementasi kebijakan tersebut, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi suatu pemikiran yang dapat bermanfaat bagi keefektifan pelaksana kebijakan untuk melihat dan meneliti pelaksanaan kebijakan tersebut agar mencapai hasil dan evaluasi untuk perbaikan kebijakan selanjutnya.

I.5 LANDASAN TEORI

I.5.1 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan langkah penting dalam proses kebijakan publik secara umum. Ketika jalannya proses politik dapat dipengaruhi oleh keberhasilan atau kegagalan dalam upaya mencapai tujuan politik. Seperti yang dijelaskan oleh Chief J. O. Udoji dalam (Leo Agustino, 2014), ia berpendapat bahwa implementasi kebijakan itu penting, bahkan mungkin lebih penting daripada

pengambilan keputusan. Kebijakan apa yang hanya sekedar mimpi atau rencana yang harus ditinggalkan jika tidak ada upaya untuk mewujudkannya?¹⁸

Van Meter dan Van Horn dalam (Leo Agustino, 2014) mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan yang dilakukan oleh individu, kelompok, pejabat publik atau swasta untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan.¹⁹ Selain itu Menurut Mulyadi ia menjelaskan “Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah perubahan atau transformasi yang bersifat antar organisasi, di mana perubahan itu dibawa melalui strategi implementasi kebijakan yang melibatkan berbagai lapisan masyarakat kan bersentuhan satu sama lain”.²⁰ Lalu Edward III dalam (Mulyadi, 2015, hlm. 47) juga menyatakan bahwa “tanpa implementasi yang efektif, keputusan politisi tidak akan berhasil dilaksanakan”. Ketika implementasi kebijakan adalah kegiatan yang diamati setelah keluarnya kebijakan saat ini, termasuk upaya mengelola input untuk menghasilkan hasil atau hasil bagi masyarakat.²¹

Kemudian Takhyan menjelaskan dalam (Tahir, 2014, hlm. 53) bahwa “pelaksanaan kebijakan publik, yang dapat digambarkan sebagai salah satu kegiatan administrasi publik sebagai industri (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat juga dipahami sebagai salah satu domain pemerintahan, publik dan ilmu pengetahuan”.²² Lebih lanjut Wahab menyatakan dalam (Tahir, 2014, hlm. 55) bahwa “implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan yang mendasar, biasanya dirumuskan dalam undang-undang utama, peraturan atau perintah eksekutif atau keputusan pengadilan pada umumnya atau mengidentifikasi masalah yang akan dipecahkan, dengan menjelaskan secara jelas tujuan/sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk melakukan proses implementasi”.²³

Dengan demikian, perbedaan definisi para ahli implementasi kebijakan menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses penting dari

¹⁸ Leo Agustino. 2014. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. Hlm. 140.

¹⁹ Leo Agustino. 2014. *Op.Cit.* Hlm. 139.

²⁰ Mulyadi. 2015. *Perilaku Organisasi dan Kepemimpinan Pelayanan*. Bandung: Alfabeta.

²¹ Mulyadi. 2015. *Op.Cit.* Hlm. 47.

²² Arifin Tahir. 2014. *Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Bandung: Alfabeta. Hlm. 53.

²³ Arifin Tahir. 2014. *Op.Cit.* Hlm. 55.

kebijakan publik berupa tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan oleh individu, kelompok dan lembaga pemerintah dan individu untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah dirumuskan sebelumnya dalam bentuk aturan atau pedoman.

I.5.1.1 Proses Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Mulyadi, implementasi mengacu pada tindakan yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam keputusan. Dimana tindakan ditujukan untuk mengubah keputusan menjadi rencana operasional dan membuat perubahan besar dan kecil, seperti yang telah dilakukan sebelumnya. Implementasi pada dasarnya juga merupakan upaya untuk mengetahui apa yang harus dilakukan setelah program dijalankan.²⁴ Pada tingkat praktis, implementasi adalah proses multi-tahap untuk mengimplementasikan keputusan kebijakan, yaitu:

1. Tahapan pengesahan peraturan perundangan.
2. Pelaksanaan keputusan badan eksekutif.
3. Kesiadaan kelompok sasaran untuk melaksanakan keputusan.
4. Dampak aktual dari keputusan politik, disengaja atau tidak disengaja.
5. Dampak keputusan kebijakan seperti yang diperkirakan oleh lembaga eksekutif.
6. Upaya penyempurnaan kebijakan atau peraturan undang-undang.

Proses persiapan suatu implementasi setidaknya mencakup beberapa hal penting, seperti:

1. Persiapan sumber daya, *unit* dan juga metode.
2. Menerjemahkan kebijakan ke dalam rencana dan instruksi yang dapat diterima dan diimplementasikan dalam kebijakan.
3. Layanan reguler, pembayaran dll.

Kemudian purwanto menjelaskan dalam (Syahida, 2014, hlm. 13) bahwa ada beberapa faktor yang menentukan berhasil tidaknya proses implementasi itu sendiri, yaitu:

1. Kualitas kebijakan.
2. Masukan politik yang cukup, juga aspek anggaran.

²⁴ Mulyadi. 2015. *Op.cit.* Hlm. 12

3. Identifikasi alat yang digunakan untuk kebijakan itu sendiri, baik itu layanan, hibah, kontribusi, dll.
4. Kapasitas pembuat kebijakan, termasuk struktur organisasi, dukungan personel, koordinasi, pemantauan, dll.
5. Karakteristik dan dukungan *audiens* sasaran.
6. Konteks geografis, sosial, ekonomi dan politik di mana pelaksanaannya berlangsung.

Sehingga agar proses implementasi kebijakan menjadi suatu upaya yang dapat dikatakan berhasil jika implementasinya sesuai dengan petunjuk dan spesifikasi implementasi pembuat kebijakan, termasuk prosedur implementasi, peserta, kelompok sasaran, dan manfaat kebijakan. Dalam penelitian ini, untuk melihat berhasil atau tidaknya proses implementasi kebijakan pelestarian cagar budaya pada kawasan Trowulan Kabupaten Mojokerto ini, maka peneliti akan menggunakan proses implementasi menurut Purwanto dalam (Syahida, 2014, hlm. 13) yang meliputi enam faktor didalamnya. Sehingga dalam penelitian ini, kontribusi yang dapat digunakan untuk pengembangan administrasi publik ialah dapat dilihat dengan makna administrasi publik itu sendiri. Dimana administrasi publik dapat berhubungan dengan berbagai hal publik melalui berbagai proses pemanfaatan sumber daya alam dan manusia dimana hal tersebut meliputi merancang, mengelola, dan mengontrol kebijakan publik yang dibuat.

I.5.1.2 Model Implementasi Kebijakan Publik

Dalam sebuah kebijakan untuk mencapai suatu tujuan maka harus memiliki model-model yang digunakan sebagai penerapan di lapangan, antar lain seperti:

A. Model implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier sebagaimana dalam (Leo Agustino, 2014, hlm. 144-148)²⁵ Kedua ahli tersebut menjelaskan bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan adalah untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal selama proses implementasi. Dimana

²⁵ Leo Agustino. 2014. *Op.cit.* Hlm. 144-148.

dalam kebijakan ini memiliki tiga kategori yang memengaruhi keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan, antara lain yaitu sebagai berikut:

a. Mudah Tidaknya Masalah Dikendalikan (*Tractability Of The Problem*)

1. Kesukaran-kesukaran teknis

Pencapaian tujuan kebijakan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk kemampuan untuk mengembangkan indikator hemat biaya untuk mengukur kinerja pekerjaan dan memahami prinsip-prinsip hubungan longgar yang menyebabkan masalah. Selain itu, tingkat keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi oleh ketersediaan atau pengembangan teknologi tertentu.

2. Keberagaman perilaku yang diatur

Dengan semakin terdiversifikasinya perilaku yang diatur, diharapkan layanan akan semakin terdiversifikasi, sehingga semakin sulit untuk membuat regulasi yang kaku dan jelas. Semakin besar ruang untuk manuver yang harus diperiksa oleh petugas di tempat selama pelaksanaan.

3. Persentase jumlah penduduk yang termasuk dalam kelompok sasaran

Semakin kecil dan jelas kelompok sasaran yang perilakunya perlu diubah, semakin besar peluang untuk memobilisasi dukungan politik untuk suatu kebijakan dan semakin besar peluang untuk mencapai tujuan politik.

4. Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki

Dengan meningkatnya jumlah perubahan perilaku yang diperlukan untuk kebijakan, semakin sulit bagi pelaksana untuk mencapai implementasi yang sukses.

b. Kemampuan Kebijakan Untuk Menstrukturasikan Proses Implementasi (*Ability Of Statute To Structure Implementation*)

1. Akurasi dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai

Dengan regulasi yang secara akurat dapat mengarahkan dan secara jelas mendefinisikan hierarki prioritas/kepentingan bagi aparat penegak

hukum dan pemangku kepentingan lainnya, hasil kebijakan penegakan hukum lebih cenderung sesuai dengan pedoman ini.

2. Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan

Yang dalam hal ini mengandung teori kausalitas, yang secara kasar menjelaskan bagaimana tujuan dari upaya reformasi dicapai melalui implementasi kebijakan.

3. Alokasi yang tepat dari sumber pendanaan

Ketersediaan sumber daya di atas tingkat ambang batas tertentu diperlukan untuk menciptakan peluang untuk mencapai tujuan formal.

4. Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana

Di dalam peraturan perundangan yang baik, harus memungkinkan mengintegrasikan hierarki lembaga eksekutif. Dengan demikian, ketika kemampuan mengintegrasikan lembaga, lembaga dan lembaga dilaksanakan, koordinasi antar lembaga yang bertujuan untuk memfasilitasi implementasi kebijakan akan secara efektif menghancurkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

5. Aturan pengambilan keputusan badan pelaksana

Selain kejelasan dan koherensi tujuan, intensitas jumlah poin veto dan pemberian insentif yang sesuai untuk mencapai tujuan, peraturan perundang-undangan juga harus mampu meningkatkan proses implementasi dan formalitas. Dalam pengolahan. Kantor produksi, badan eksekutif.

6. Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam Undang-Undang

Para pelaksana memiliki kemampuan implisit untuk mencapai tujuan. Hal ini dimungkinkan karena tidak mudah mengajarkan politik top-down kepada aparat penegak hukum di tingkat lokal.

7. Akses formal pihak-pihak Ketiga

Faktor lain yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauh mana kemungkinan partisipasi aktor di luar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi. Sehingga pengelolaan pejabat eksekutif yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dapat berjalan dengan lancar.

c. Faktor Di Luar Kebijakan / Faktor Lingkungan (*Nonstatutory Factor Affecting Implementation*)

1. Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi

Perbedaan waktu dan perbedaan tanggung jawab terhadap kondisi sosial, ekonomi dan teknis berdampak besar pada tujuan yang telah ditentukan untuk dicapai. Oleh karena itu, faktor eksternal juga merupakan faktor penting yang harus diperhatikan untuk keberhasilan implementasi kebijakan publik.

2. Dukungan publik

Sifat perhatian publik yang hanya bersifat sementara dapat menimbulkan masalah, karena dibutuhkan sedikit dukungan warga untuk mendorong keberhasilan implementasi kebijakan. Oleh karena itu, mekanisme partisipasi masyarakat sangat penting dalam pelaksanaan kebijakan publik di lapangan

3. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat

Secara umum, transisi ke kebijakan publik akan sangat berhasil jika sumber daya komunitas mereka dan sikap pro-politik ditawarkan. Adanya kekayaan lokal (*local genius*) yang menjadi milik warga dan dapat menentukan pelaksanaan kebijakan pemerintah. sehingga sangat dipengaruhi oleh sikap dan sumber daya masyarakat.

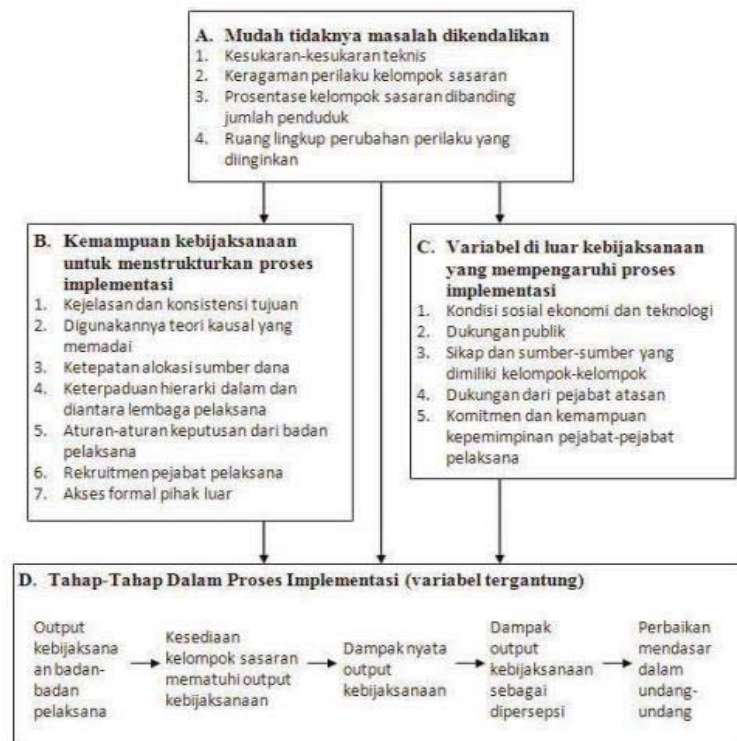
4. Persetujuan dan kualitas kepemimpinan para direktur

Persetujuan pejabat instansi merupakan fungsi dari kemampuan untuk melembagakan pengaruhnya terhadap penegakan hukum melalui pilihan instansi dan staf administrasinya. Selain itu, kemampuan berinteraksi antar lembaga atau individu dalam suatu lembaga untuk melaksanakan kebijakan dengan baik merupakan indikator penting keberhasilan kebijakan publik.

5. Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana

Penyediaan akomodasi kepada pelaksana merupakan tanggung jawab pelaksana kebijakan. Keberhasilan pelaksanaan arahan tergantung pada kemampuan organisasi pelaksana. Ketika implementasi kebijakan gagal, manajemen umumnya dianggap tidak kompeten, dalam hal ini lebih banyak yang perlu dilakukan untuk meningkatkan kapasitas eksekutif.

Gambar I.4: Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier



Sumber: Leo Agustino (2014). Halaman 149.

B. Model implementasi kebijakan menurut Donald Van Meter dan Carl Van Horn

Menurut Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam (Leo Agustino, 2014, hlm. 133-136)²⁶ menjelaskan bahwa implementasi kebijakan terutama ditujukan untuk mencapai efektivitas kebijakan yang tinggi, yang dipengaruhi oleh beberapa faktor dalam prosesnya. Menurut Van Meter dan Van Horn, ada enam variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemerintah yaitu sebagai berikut:

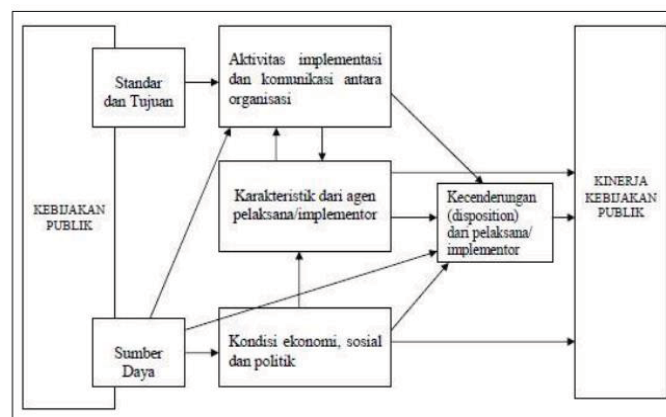
1. Standart dan tujuan kebijakan: merupakan salah satu aspek penting yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik untuk menentukan dan mengidentifikasi kinerja kebijakan publik. Dimana menilai dan mengukur kinerja suatu kebijakan publik dapat dilihat dari standar dan tujuan kebijakan untuk dapat direalisasikan secara menyeluruh dan memastikan implementasi kebijakan dapat tercapai dengan baik. Tingkat kesulitan dalam mengidentifikasi dan mengukur kinerja disebabkan oleh sifat tujuan yang kompleks dan luasnya cakupan tujuan, hal ini dapat menimbulkan konsekuensi dari ambiguitas dan kontradiksi dalam pernyataan standar dan tujuan kebijakan.
2. Sumber daya: salah satu aspek penting yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik untuk menyediakan sumber daya dan memfasilitasi administrasi. Dimana sumber daya yang dimaksud mencakup sumber finansial dan berbagai insentif yang dapat mendorong atau memfasilitasi implementasi kebijakan.
3. Karakteristik agen pelaksana: merupakan salah satu aspek penting yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik untuk mengidentifikasi karakter lembaga administrasi seperti: karakteristik, struktur birokrasi, norma dan pola hubungan dalam badan pelaksana secara potensial dan aktual.
4. Sikap dan kecenderungan (disposisi) para pelaksana: Sikap penerima atau kegagalan pelaku akan sangat mempengaruhi kebijakan atau tidak terpeliharanya ketertiban umum. Kemungkinan besar karena kebijakan

²⁶ Leo Agustino. 2014. *Op. Cit.* Hlm. 133-136.

yang ada saat ini bukanlah hasil perumusan warga lokal yang sadar akan isu dan permasalahan yang mereka hadapi. Namun, kebijakan pelaksana bersifat *top-down*, di mana pengambil keputusan mungkin tidak pernah mengetahui kebutuhan, keinginan, atau masalah yang ingin diselesaikan warga.

5. Komunikasi antar-organisasi dan aktivitas pelaksana: salah satu aspek penting yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik untuk memahami standar dan tujuan kebijakan oleh pihak yang terlibat serta bertanggung jawab atas pencapaian mereka. Pentingnya untuk memperhatikan kejelasan standar dan tujuan kebijakan, keakuratan komunikasi antar pelaksana dan konsistensi atau keseragaman berbagai sumber informasi. Dimana semakin jelas informasi yang dinyatakan serta akurasi dan konsistensi komunikasi, maka semakin jelas pelaksana untuk mengetahui apa yang diharapkan dari standar dan tujuan kebijakan.
6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik: Efektivitas implementasi kebijakan juga tergantung pada sejauh mana lingkungan eksternal berkontribusi terhadap keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan yang tidak menguntungkan dapat menyebabkan kegagalan kebijakan. Oleh karena itu, dalam implementasi kebijakan, fokus utama harus pada kondisi yang menguntungkan di lingkungan eksternal.

Gambar I.5: Model Implementasi Kebijakan Van Meter Dan Van Horn



Sumber: Leo Agustino (2014). Hlm. 136.

C. Model implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle

Menurut Merilee S. Grindle dalam (R, Wahyuni Triana, 2011, hlm. 199)²⁷ menjelaskan bahwa, implementasi kebijakan dilihat oleh isi dari kebijakan itu sendiri (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of policy*). Menurut Grindle terdapat sebuah kebijakan yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu²⁸ :

1. Kepentingan yang dipengaruhi oleh Program

Kebijakan yang tidak merugikan salah satu pihak akan memudahkan pelaksanaannya. Karena tidak menimbulkan perlawanan dari pihak-pihak yang kepentingannya dirugikan.

2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan

Meskipun kebijakan tersebut dapat berdampak kolektif pada banyak orang, namun lebih mudah untuk diterapkan karena lebih mudah mendapatkan dukungan dari kelompok sasaran atau masyarakat.

3. Rentang penyesuaian yang diinginkan.

Ketika tujuan kebijakan yang ingin dicapai menjadi lebih luas dan lebih besar, kebijakan umumnya akan menjadi lebih sulit untuk diimplementasikan.

4. Posisi pembuat kebijakan

Semakin banyak pembuat keputusan yang tersebar di seluruh kebijakan, semakin sulit untuk diimplementasikan. Hal ini sering terjadi pada kebijakan yang melibatkan banyak pemerintah dalam implementasinya.

5. Pelaksana program

Jika peserta program menerima manfaat dan dukungan yang diperlukan oleh suatu kebijakan, tingkat keberhasilannya akan tinggi.

²⁷ Wahyuni, Triana. R. 2011. *Implementasi & Evaluasi Kebijakan Publik*. Surabaya: PT Revka Petra. Hlm. 199.

²⁸ Wahyuni, Triana. R. 2011. *Op. Cit.* Hlm 201-204.

6. Sumber daya yang disediakan

Tentunya dengan adanya sumber daya yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, maka akan memudahkan implementasinya. Jika sumber daya tersebut berupa tenaga kerja, keterampilan, dana, fasilitas, dll.

Selain itu, Konteks di mana dan oleh siapa kebijakan tersebut diimplementasikan juga dapat mempengaruhi keberhasilannya. Karena dengan kebijakan dan dukungan yang baik dan sederhana terhadap kelompok sasaran yang ada, hasil pelaksanaannya masih tergantung pada pelaksana. Dalam hal ini, konteks implementasi, yang menurut Grindle mempengaruhi keberhasilan implementasi, antara lain.²⁹ :

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi para aktor yang terlibat

Dalam hal ini, sumber dan posisi kekuasaan mereka yang mengimplementasikannya, dapat menentukan keberhasilan kebijakan yang akan ditempuh. Ketika suatu kekuatan politik merasakan suatu kepentingan terhadap suatu program, maka ia akan menyusun strategi yang akan digunakan untuk memenangkan persaingan yang sedang berlangsung sehingga dapat membuahkan hasil.

2. Karakteristik lembaga dan kewenangan

Pelaksanaan suatu program dapat menimbulkan konflik kepentingan. Strategi resolusi konflik “*Who get what*” dapat menjadi indikator tidak langsung dari karakteristik instansi atau lembaga pelaksana program, baik dari segi instansi atau lembaga yang melaksanakannya maupun gaya kepemimpinannya.

3. Kepatuhan dan reaktivitas pelaksana

Seorang implementor harus peka terhadap kebutuhan kelompok sasaran. Program yang dilaksanakan harus berhasil dan didukung oleh kelompok sasaran atau masyarakat.

²⁹ Wahyuni, Triana. R. 2011. *Op. Cit.* Hlm. 206.

```

graph TD
    A[Tujuan kebijakan] --> B[Melaksanakan kegiatan  
Dipengaruhi oleh:  
(a) Isi Kebijakan  
1. Kepentingan yang dipengaruhi  
2. Tipe manfaat  
3. Derajat perubahan yang diharapkan  
4. Letak pengambilan keputusan  
5. Pelaksanaan program  
6. Sumber daya yang dilibatkan  
(b) Konteks Kebijakan  
1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat  
2. Karakteristik lembaga dan penguasa  
3. Kepatuhan dan daya tanggap]
    B --> C[Hasil kebijakan  
a. Dampak masyarakat dan kelompok individu,  
b. Perubahan penerimaan masyarakat dan oleh]
    C --> D[Mengukur keberhasilan]
    D -.-> E[Program yang dijalankan seperti direncanakan?]
    E -.-> F[Program aksi dan proyek individu yang didesain dan dibiayai]
    F --> B
    F -.-> A
  
```

The flowchart illustrates the process of policy implementation. It begins with the goal of the policy (Tujuan kebijakan), which leads to the implementation of activities (Melaksanakan kegiatan). This implementation is influenced by two factors: (a) the content of the policy (Isi Kebijakan), which includes interests, benefits, degrees of change, decision-making locations, program execution, and resources; and (b) the policy context (Konteks Kebijakan), which includes actor power/interest/strategy, institutional characteristics, and compliance/resilience. The implementation leads to policy results (Hasil kebijakan), which include impacts on individuals/groups and changes in public acceptance. These results are then evaluated (Mengukur keberhasilan) to see if the program was implemented as planned (Program yang dijalankan seperti direncanakan?). If not, it leads to a feedback loop where actions and individual projects are designed and funded (Program aksi dan proyek individu yang didesain dan dibiayai), which then feeds back into the implementation stage and also directly into the goal setting stage.

D. Model implementasi kebijakan menurut George Edward III

1. Faktor Komunikasi (*Communication*)

³⁰ Joko Widodo. 2006. *Analisis Kebijakan Publik Konsep Dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Cetakan ke XIII. Malang: Banyumedia Publishing. Hlm. 96-110.

harus berlangsung dengan jelas, mudah dipahami dan mengandung makna pelaksanaan kebijakan yang konsisten. Dalam faktor komunikasi, memiliki beberapa dimensi untuk memperjelas peranannya dalam keberhasilan sebuah implementasi kebijakan, antara lain yaitu:

- a) Transmisi, penyampaian informasi mengenai pelaksanaan kebijakan dan pemberian petunjuk dalam menjalankan sebuah kebijakan merupakan hal terpenting dalam proses implementasi kebijakan. Penerimaan dari proses komunikasi dapat terhalangi oleh adanya keterbatasan penafsiran oleh implementor, sehingga hal tersebut menyebabkan implementasi kebijakan berjalan tidak baik dan berakhir pada kegagalan.
- b) Kejelasan, implementasi kebijakan yang diharapkan dapat berjalan dengan semestinya sesuai arahan pelaksana kebijakan. Seringkali perintah yang dikirimkan samar-samar dan tidak spesifik sehingga menimbulkan kelonggaran bagi implementor untuk memaknai sendiri arti kebijakan yang akan dilaksanakan.
- c) Konsistensi, implementasi kebijakan harus memiliki konsistensi agar implementor tidak merasa bingung dalam melaksanakan kebijakan. Dengan adanya perintah maupun arahan yang tidak konsisten maka akan menimbulkan celah tersendiri bagi implementor untuk melaksanakan kebijakan semaunya. Karena informasi sendiri merupakan hasil dari komunikasi yang akan digunakan sebagai pedoman bagi para pelaksana dalam menjalankan tugas dan kewajiban sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan.

2. Sumber Daya (*Resources*)

Dalam menjalankan sebuah kebijakan sangat dibutuhkan sejumlah implementor yang memadai dalam menjalankan tugas, serta

mempunyai pengetahuan dan kemampuan yang cukup dalam menjalankan tugas, dan aspek lainnya yang menunjang proses pelaksanaan kebijakan itu sendiri, antara lain yaitu :

- a) Sumberdaya pelaksana (staf), adanya keterbatasan sumberdaya pelaksana (staf) dapat menimbulkan tantangan untuk proses implementasi kebijakan. Dibutuhkan sebuah kemampuan dan pengetahuan yang cukup untuk menjalankan kebijakan sehingga pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik. Sehingga pelatihan bagi para pelaksana kebijakan merupakan salah satu hal yang penting dalam menjalankan kebijakan agar pelaksana kebijakan memiliki kemampuan yang memadai.
- b) Sumberdaya fasilitas, fasilitas fisik juga menjadi sumberdaya yang penting dalam sebuah proses implementasi. Sebuah implementasi kebijakan tidak akan sukses jika tidak memiliki fasilitas yang memadai yakni gedung dan peralatan pendukung lainnya. Sumberdaya fasilitas yang dimiliki oleh sektor publik berasal dari pengadaan dan pelelangan kepada pihak ketiga serta swadaya masyarakat.
- c) Sumberdaya informasi, juga merupakan hal penting dalam sebuah pelaksanaan kebijakan. Terdapat dua bentuk informasi yaitu tata cara melaksanakan kebijakan dan data tentang kepatuhan orang lain terhadap peraturan. Hal tersebut merupakan pegangan pelaksana kebijakan untuk mencapai tujuan implementasi.
- d) Sumberdaya kewenangan, hal ini berkaitan dengan pengambilan sebuah keputusan kebijakan. Kewenangan ini berfungsi untuk mengontrol sumberdaya lainnya yang akan digunakan selama proses pelaksanaan kebijakan. Sehingga kebijakan tersebut dapat dilakukan dengan baik untuk mencapai tujuan dari kebijakan itu sendiri.

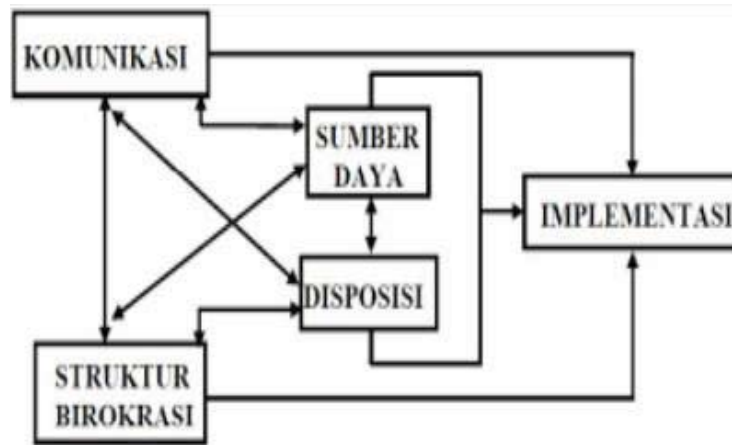
3. Disposisi

Adalah sebuah kemauan, keinginan dan aspirasi para aktor politik untuk mengimplementasikan kebijakan dengan sebaik-baiknya sehingga tujuan dari kebijakan tersebut dapat tercapai. Dengan pengetahuan, pendalaman dan pemahaman politik, hal ini mengarah pada penerimaan, netralitas dan penolakan politik. Hal ini akan menimbulkan sikap antar aktor politik, dimana intensitas mandat eksekutif dapat mempengaruhi implementasi kebijakan. Terbatasnya intensitas ketentuan ini berarti kebijakan tersebut tidak dilaksanakan.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi ini meliputi aspek-aspek seperti struktur organisasi, pemisahan kekuasaan, hubungan antar unit organisasi dalam organisasi yang bersangkutan, hubungan organisasi dengan organisasi eksternal, dan sebagainya. Diantaranya adalah dimensi fragmentasi dan standar operasional prosedur yang dapat memfasilitasi dan menyelaraskan tindakan penegakan hukum dalam menjalankan tugasnya. Fragmentasi organisasi dapat menghambat koordinasi yang diperlukan untuk menerapkan kebijakan yang kompleks dan sumber daya yang terbuang. Begitu pula dengan SOP, baik dari segi mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi, wewenang dan tanggung jawab antar aktor, serta ketidakharmonisan hubungan antar otoritas eksekutif yang dapat berujung pada kegagalan implementasi kebijakan.

Gambar I.7: Model Implementasi Kebijakan George C. Edward III



Sumber: Joko Widodo (2006). Halaman 107.

Sesuai dengan rumusan masalah dalam penelitian ini yang membahas tentang implementasi kebijakan pelestarian cagar budaya di kawasan Trowulan Kabupaten Mojokerto, maka model implementasi yang dianggap relevan untuk menjelaskan proses implementasi yang terjadi adalah Teori Implementasi milik Mazmanian dan Sabatier. Peneliti percaya bahwa model implementasi yang mencakup tiga faktor, termasuk pengendalian masalah (*Tractability of the problem*), kemampuan kebijakan untuk menyusun proses implementasi (*ability of statute to structure imlementation*), dan faktor-faktor di luar kebijakan atau faktor lingkungan (*nonstatutory factor affecting implementation*) ialah model yang paling tepat untuk menjelaskan proses implementasi yang terjadi dalam kebijakan perlindungan cagar budaya di kawasan Trowulan, Kabupaten Mojokerto.

I.5.2 Cagar Budaya

I.5.2.1 Definisi Cagar Budaya

Cagar budaya sering kali diidentifikasi sebagai upaya perlindungan budaya pada suatu daerah yang biasanya digunakan sebagai upaya untuk melindungi apa yang terdapat di daerah tersebut. Menurut Undang-Undang tentang cagar budaya, definisi cagar budaya merupakan warisan budaya yang bersifat kebendaan yang berupa benda, bangunan, struktur, situs, dan kawasan cagar budaya di darat atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena dinilai memiliki

nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan kebudayaan melalui proses penetapan.³¹

Cagar budaya ialah bagian kebudayaan bangsa Indonesia yang dikarenakan cagar budaya sendiri merupakan hasil sejarah peradaban bangsa Indonesia pada masa lampau yang terdapat di seluruh wilayah nusantara. Cagar budaya terdiri atas berbagai macam bentuk, ada yang terbuat dari batu, kuningan, perunggu, bahkan sampai emas. Pada masing-masing cagar budaya memiliki filosofi tersendiri, bentuk, ataupun fungsi yang beragam dalam setiap pembuatan dan penggunaannya. Sehingga hal tersebut dapat memberikan cerminan atau gambaran budaya masyarakat Indonesia pada masa lalu.³² Bangsa Indonesia memiliki peluang dan rintangan dalam upaya melestarikan cagar budaya. Hal ini dikarenakan kegiatan pelestarian cagar budaya sendiri tidak hanya sekedar melestarikan fisik bangunannya akan tetapi juga meliputi pelestarian nilai sosial budaya yang dikandung di dalamnya termasuk faktor lingkungan alam di sekitar cagar budaya tersebut.

Pelestarian cagar budaya ialah bagian penting dari sebuah pembangunan ketahanan budaya bangsa. Hal ini dikarenakan cagar budaya mengandung nilai sosial budaya yang bisa mencerminkan jati diri bangsa yang menjadi khas lokal atau kearifan lokal yang khas antara daerah satu dengan daerah lainnya.³³ Menjadi suatu yang khas, tidak diperbaharui, dan kontekstual, cagar budaya ialah akar budaya bangsa yang menjadikannya sangat berpotensi untuk pembangunan bangsa kedepannya. Oleh karena itu cagar budaya dapat disebut sebagai warisan budaya bangsa yang tidak ternilai harganya, sehingga dalam upaya pelestariannya membutuhkan manajemen yang baik.

³¹ *Ibid.*,

³² Bagus Prasetyo. 2018. *Efektifitas Pelestarian Cagar Budaya Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya*. Jurnal Legislasi Indonesia. Vol. 15, No. 01. Hlm. 71.

³³ Bagus Prasetyo. 2018. *Op.cit.* hlm. 72.

I.5.2.2 Jenis Cagar Budaya

Menurut UU Republik Indonesia tentang cagar budaya menjelaskan bahwa, terdapat lima jenis cagar budaya, antara lain yaitu³⁴ :

1. Benda cagar budaya

Adalah benda alam atau buatan, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak, berupa atau tidak bergerak, termasuk kesatuan atau kelompok, bagian atau peninggalan-peninggalan, yang berkaitan erat dengan kebudayaan dan sejarah perkembangan manusia.

2. Monumen Arsitektur

merupakan struktur yang terbuat dari benda alam atau buatan, yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan ruang dan atap berdinding dan tidak berdinding.

3. Struktur Cagar Budaya

Merupakan suatu bangunan yang terbuat dari benda alam atau buatan dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan suatu ruang kegiatan yang terintegrasi dengan alam, struktur dan prasarana yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

4. Situs Cagar Budaya

Merupakan suatu lokasi darat atau laut yang memuat benda-benda bersejarah, bangunan bersejarah atau bangunan bersejarah hasil kegiatan manusia atau bukti peristiwa masa lalu.

5. Kawasan Cagar Budaya

Merupakan kesatuan ruang geografis yang mencakup dua atau lebih situs warisan budaya yang saling berdekatan atau memiliki karakteristik ruang yang berbeda.

Suatu benda atau bangunan yang dianggap tua tidak serta merta harus digolongkan sebagai cagar budaya. Syarat untuk menetapkan suatu benda sebagai warisan budaya adalah bahwa benda tersebut berusia minimal 50 tahun dan diakui memiliki nilai sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama atau budaya yang signifikan. Untuk memenuhi persyaratan tersebut, suatu benda harus didaftarkan

³⁴ *Ibid.,*

dan diverifikasi sehingga dapat diklasifikasikan sebagai cagar budaya berdasarkan penelitian oleh ahli cagar budaya.³⁵

I.5.2.3 Manfaat Cagar Budaya

Caagar budaya adalah identitas bangsa yang harus dihormati, disayangi dan dilestarikan, jika tidak maka budaya yang dikandungnya akan hilang dan menjadi warisan bagi generasi selanjutnya. Dalam hal ini, maka sudah menjadi tugas pemerintah, berbagai aktor dan masyarakat untuk melindungi warisan budaya yang ada. Bangunan bersejarah itu sendiri memiliki makna sosial budaya sebagai tempat berlangsungnya peristiwa sosial budaya, termasuk bangunan pendidikan, sosial dan budaya. Menurut Nandang Rusnandar (2010) terdapat beberapa manfaat dari bangunan bersejarah, antara lain yaitu:

1. Objek penelitian dari berbagai disiplin ilmu

Bangunan-bangunan di lingkungan yang berbeda atau pelosok kota merupakan sumber ilmu pengetahuan yang dapat dijadikan sebagai obyek penelitian bagi pengembangan berbagai disiplin ilmu, baik untuk ilmu sejarah, termasuk bagaimana dan sejak kapan arsitektur berkembang di daerah ini, maupun untuk ilmu sejarah. Perluasan sejarah yang ada saat itu, dari saat itu hingga sekarang. Karena pusaka bangunan yang ada merupakan hasil pusaka yang sangat berharga.

2. Pengayaan budaya lokal

Dengan adanya bangunan tua dengan arsitektur yang indah dapat menjadi aset daerah dan menjadi ciri khas daerah tersebut. Oleh karena itu, kawasan bangunan tua dan terawat merupakan cerminan budaya masyarakatnya, yang juga merupakan ciri kebanggaan lingkungan setempat. Bangunan bersejarah merupakan sumber sejarah yang dapat berbicara selaras dengan perjalanan waktu.

³⁵ Direktorat Perlindungan Kebudayaan. 2019. *Sebenarnya Apa Sih Cagar Budaya?*. Diakses melalui: <https://kebudayaan.kemdikbud.go.id/dpk/sebenarnya-apa-sih-cagar-budaya/>. Pada tanggal 2 Februari 2021.

3. Objek wisata

Bangunan berarsitektur tua yang memiliki nilai warisan budaya di masa lalu dapat menjadi sumber objek wisata yang dapat merangsang perdagangan luar negeri bagi kawasan tersebut.

4. Sumber devisa yang dapat meningkatkan pendapatan daerah

Adanya peninggalan bangunan bersejarah pada suatu kawasan tertentu dapat menjadikan kawasan tersebut sebagai daya tarik wisata yang menarik wisatawan, yang pada akhirnya akan meningkatkan perubahan pada kawasan tersebut. Oleh karena itu, untuk meningkatkan daya tarik wisata, dekorasi dan perawatan bangunan bersejarah tersebut harus dilestarikan dan dikembangkan.

Cagar budaya berfungsi untuk meneguhkan jati diri bangsa, sekaligus mengetahui sejarah bangsa itu sendiri, cagar budaya yang ada dapat digunakan untuk penelitian ilmiah, sejarah dan budaya, yang berdampak positif bagi perekonomian dan pariwisata.³⁶

I.6 DEFINISI KONSEP

Berdasarkan pemaparan konsep-konsep yang digunakan dalam kerangka konsep dalam pembahasan sebelumnya, serta untuk mempermudah dalam memahami konsep yang akan digunakan dalam penelitian ini, maka peneliti menyusunnya kedalam definisi konsep. Definisi konsep ini akan diambil dari kesimpulan pada setiap penjelasan berbagai teori dan konsep yang ditulis pada pembahasan sebelumnya yang sesuai dengan konteks penelitian ini. Konsep tersebut antara lain ialah:

1. Implementasi Kebijakan: Ialah sebuah proses penting dalam suatu kebijakan publik yang berupa tindakan nyata yang dilakukan oleh individu, kelompok, maupun lembaga pemerintah dan juga swasta guna mencapai sebuah tujuan

³⁶Bpcb Banten. 2016. *Pemanfaatan Cagar Budaya Untuk Kepentingan Pendidikan Dan Kebudayaan*. Diakses melalui: <https://kebudayaan.kemdikbud.go.id/bpcbanten/pemanfaatan-cagar-budaya-untuk-kepentingan-pendidikan-dan-kebudayaan/>. Pada tanggal 2 Februari 2021.

dan sasaran yang telah dirumuskan sebelumnya dalam bentuk suatu peraturan atau kebijakan.

2. Proses Implementasi Kebijakan: Untuk melihat berhasil tidaknya proses implementasi kebijakan pelestarian cagar budaya di kawasan Trowulan Kabupaten Mojokerto ini, maka peneliti akan menggunakan proses implementasi menurut Purwanto dalam (Syahida, 2014, hlm, 13) yang meliputi termasuk kualitas kebijakan itu sendiri, kecukupan kontribusi kebijakan, terutama yang berkaitan dengan anggaran, definisi instrumen yang digunakan untuk mencapai tujuan suatu kebijakan, baik itu layanan, subsidi, hibah, dan lainnya, kemampuan pelaksana (struktur organisasi, dukungan staf, koordinasi, pemantauan, dll.), karakteristik dan dukungan audiens target, termasuk apakah audiens target adalah individu atau kelompok, pria atau wanita, berpengalaman atau tidak, dan lingkungan geografis, sosial, ekonomi dan politik dimana implementasi itu terjadi.
3. Model Implementasi Kebijakan: Dengan melihat permasalahan yang ada, maka model implementasi yang dinilai relevan untuk menjelaskan proses implementasi yang terjadi adalah teori model implementasi milik Mazmanian dan Sabatier. Peneliti merasa model implementasi yang memiliki tiga faktor yang meliputi faktor mudah tidaknya masalah dikendalikan (*tractability of the problem*), kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasikan proses implementasi (*ability of statute to structure implementation*), dan faktor di luar kebijakan/faktor lingkungan (*nonstatutory factor affecting implementation*) ini merupakan model yang paling tepat untuk menjelaskan bagaimana proses implementasi yang terjadi dalam kebijakan pelestarian cagar budaya di kawasan Trowulan Kabupaten Mojokerto.
4. Pelestarian Budaya: Merupakan sebuah kegiatan yang dilakukan secara terus menerus, terarah, dan terpadu yang bertujuan untuk mewujudkan tujuan tertentu dalam mencerminkan adanya sesuatu yang tetap dan abadi baik yang bersifat dinamis, luwes, dan selektif.
5. Cagar Budaya: Merupakan bangunan buatan manusia berupa suatu kesatuan atau kelompok atau bagian sisa dan sekitarnya, yang berumur kurang-

kurangnya lima puluh tahun dan diyakini mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan dan budaya.

6. Jenis Cagar Budaya: Dalam penelitian ini peneliti akan memilih jenis cagar budaya di Kawasan Cagar Budaya karena cagar budaya Trowulan Kabupaten Mojokerto termasuk dalam Kawasan Cagar Budaya yang memiliki satuan spasial geografis dua atau lebih benda budaya yang berdampingan dengan lokasi yang berdekatan atau memiliki ciri keruangan khusus.
7. Pemanfaatan Cagar Budaya: Sebagai penguat identitas bangsa, dimana dengan sadar akan sejarah negara itu sendiri, cagar budaya yang ada dapat digunakan untuk menggali ilmu pengetahuan, sejarah dan budaya yang dapat berdampak positif bagi bisnis dan pariwisata masyarakat.
8. Kondisi Sosial-Ekonomi dan Teknologi: Merupakan faktor eksternal yang meliputi kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi yang berpengaruh dalam keberhasilan pengejawantahan dalam sebuah kebijakan publik.
9. Dukungan Publik: Merupakan mekanisme penting bagi partisipasi publik dalam proses implementasi kebijakan publik di sektor tersebut.
10. Sikap dan Sumber Daya yang dimiliki oleh Kelompok Masyarakat: Merupakan kearifan lokal (*local genius*) yang dimiliki warga yang dapat mempengaruhi berhasil tidaknya implementasi kebijakan. Dimana hal itu bermula dari sikap dan sumber daya yang dimiliki masyarakat.
11. Kesepakatan dan Kemampuan Kepemimpinan para Pejabat Pelaksana: Interaksi antar lembaga atau individu di dalam lembaga untuk keberhasilan implementasi kebijakan merupakan indikator penting keberhasilan kinerja kebijakan publik.
12. Komitmen dan Kemampuan Kepemimpinan Badan Eksekutif: Merupakan sebuah komitmen dan kemampuan Badan Eksekutif dalam mewujudkan sebuah keberhasilan pada pelaksanaan kebijakan.

I.7 METODELOGI PENELITIAN

Dalam suatu penelitian, metode dalam penelitian merupakan hal mutlak yang harus dilakukan seorang peneliti sedangkan dalam metode adalah teknik

penelitian dan pengumpulan data yang menjadi indikator berhasil tidaknya dalam melakukan penelitian. Oleh karena itu, dalam memilih metode yang tepat dan sesuai dengan jenis penelitian, maka akan menghasilkan penelitian yang terfokus dan akurat sehingga dapat dipertanggungjawabkan kepada penguji.

Dalam penelitian ini digunakan metode penelitian kualitatif berupa pemahaman fenomena tentang apa yang dialami oleh tema penelitian seperti perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain. Dimana dalam penelitian kualitatif ini termasuk bentuk-bentuk realitas sosial yaitu makna budaya, berfokus pada proses, peristiwa interaktif, keaslian faktor utama, mengevaluasi masalah saat ini dan eksplisit, teori dan data campuran, bekerja secara situasional, beberapa topik, kasus, analisis tematik dan peneliti yang terlibat (Neuman, 2017, hlm. 19).³⁷ Fokus penelitian ini ialah bagaimana sistem pengelolaan dan pelestarian cagar budaya Trowulan, bagaimana sistem politik dan konservasi yang digunakan, termasuk penyelamatan dan pengawasan, pemeliharaan dan pemulihan proses perlindungan cagar budaya di Trowulan. Dimana peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif ini untuk membedakan sifat masalah yang dimaksud, dimana penelitian ini mencoba untuk menemukan dan memahami sesuatu dibalik suatu fenomena yang kompleks.

I.7.1 Tipe Penelitian

Dalam melakukan penelitian diperlukan suatu metode yang digunakan dalam penelitian apabila metode penelitian tersebut sesuai dengan pokok bahasan yang diteliti. Oleh karena itu, masuk akal untuk memiliki data dan informasi untuk mendukung penelitian ini. Dalam memecahkan suatu masalah harus diambil langkah-langkah yang dapat diambil dengan menggunakan metode penelitian sehingga ciri pokok penelitian tersebut dapat diungkapkan, dirumuskan, dirumuskan secara objektif, rasional dan sistematis. Dengan demikian, metode penelitian adalah pedoman atau metode untuk melakukan penelitian untuk memperoleh hasil dan pembahasan yang berbasis bukti.

³⁷ Neuman, W. L. 2017. *Metode Penelitian Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif* (Edisi Ketu). Jakarta: PT Indeks. Hlm. 19.

Dan penelitian ini termasuk dalam penelitian deskriptif dimana studi penelitian deskriptif ini diawali dengan persoalan atau pertanyaan yang telah ditetapkan dengan baik dan mencoba untuk menjelaskannya secara akurat. Dimana hasil penelitian tersebut berupa gambaran terperinci tentang persoalan atau jawaban atas pertanyaan penelitian (Neuman, 2017, hlm. 44).³⁸ Penelitian metode deskriptif ini merupakan metode yang digunakan untuk menggambarkan atau menuliskan kejadian pada saat penelitian dilaksanakan, kemudian dianalisa dan diinterpretasikan untuk melihat berjalan atau tidaknya kebijakan tersebut.

I.7.2 Lokasi Penelitian

Dalam suatu penyidikan pasti terdapat tempat penyidikan. Lokasi penelitian ialah tempat berlangsungnya penelitian pemilihan lokasi penelitian adalah tahapan penting dalam penelitian kualitatif, dimana subjek dan tujuannya sebagian ditentukan oleh penentuan lokasi penelitian. Sehingga peneliti dapat dengan mudah menyelidikinya. Lokasi dapat terjadi di area tertentu atau di lingkungan komunitas. Dalam studi perolehan data primer ini, studi ini akan dilakukan di Trowulan, Kabupaten Mojokerto.

Dan tempat penelitian, tempat dimana peneliti mencatat keadaan sebenarnya dari objek yang diteliti guna memperoleh data atau informasi yang diperlukan. Peneliti akan menggunakan lokasi penelitian di Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Mojokerto, Balai Pelestarian Cagar Budaya Mojokerto, Jawa Timur, Museum Cagar Budaya Trowulan dan Kawasan Cagar Budaya Trowulan Kabupaten Mojokerto, karena cagar budaya ini mewakili di kawasan ini, banyak terjadi tumpang tindih antara pengembangan industri batu bata di dekat kawasan cagar budaya, antara lain karena menyatuhnya kehidupan masyarakat dengan situs maupun sisa-sisa peninggalan cagar budaya dengan upaya perlindungan kawasan cagar budaya.

³⁸ Neuman, W. L. 2017. *Op.Cit. Hlm. 44.*

I.7.3 Teknik Penentuan Informan

Dalam sebuah penelitian diperlukan informan untuk membantu proses penelitian, karena informan tersebut merupakan orang yang dapat memberi informasi tentang situasi dan kondisi dari penelitian itu sendiri, sehingga informan tersebut haruslah orang yang mengetahui atau mempunyai pengalaman atau pengetahuan mengenai latar belakang penelitian. Dalam penelitian ini, teknik penentuan informan yang digunakan ialah teknik *purposive sampling* yang mana informan yang dipilih merupakan pihak yang dianggap paling mengetahui dan memahami tentang permasalahan dalam penelitian ini. Adapun, yang menjadi *key informan* dalam penelitian ini ialah:

- 1) Bapak Rendy Prastowo selaku Kepala Seksi. Kesenjangan dan Kependidikan Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan Dan Pariwisata Kab. Mojokerto. Yang mana memiliki wewenang dalam melakukan penyusunan bahan kebijakan kesenjangan dan kependidikan, melakukan pengkajian, penggalan, inventarisasi peninggalan bersejarah dsb, melakukan pelestarian bahan pustaka sejarah purbakala, melakukan pemantauan, melindungi dan memelihara benda purbakala, melakukan pengolahan dan penyelamatan benda cagar budaya, dan melakukan evaluasi dan penyusunan laporan.
- 2) Bapak Muhammad Ichwan SS selaku Kepala Seksi. Perlindungan, Pengembangan, dan Pemanfaatan, Balai Pelestarian Cagar Budaya Trowulan Kab. Mojokerto. Yang mana dalam hal ini Bpcb memiliki peran utama dalam fokus pada pelestarian cagar budaya di kawasan cagar budaya yang berada di wilayah Kabupaten Mojokerto sesuai dengan tugas dan pokok fungsinya.
- 3) Ibu Yanti Muda Oktaviana selaku Petugas Staff Unit PIM museum Trowulan. Yang mana sebagai sumber informasi mengenai penemuan bersejarah yang telah dilestarikan dan memberikan informasi terpadu yang dibutuhkan oleh peneliti.
- 4) Bapak Abidin, Bapak Agus, Bapak Sokip, dan Bapak Edy Handoso selaku pihak masyarakat dan pemilik industri batu bata maupun buruh industri batu

bata. Yang mana merupakan pihak utama dalam sumber informasi dalam penelitian yang dilakukan oleh peneliti.

I.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Dengan adanya data dan informasi yang diperlukan maka diperlukan teknik pengumpulan data. Data yang dikumpulkan berupa data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data terpenting dari data dasar yang digunakan dalam penelitian. Data pokok dapat diperoleh sebagai jenis data informasi yang diperoleh langsung dari tangan pertama informan. Sedangkan data sekunder berupa dokumen, sumber data tertulis, laporan yang dapat dihasilkan terlebih dahulu. Ada 3 macam pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain:

1. Metode Wawancara Mendalam (*Indepth Interview*)

Wawancara mendalam adalah metode pengumpulan data untuk tujuan penelitian dengan proses tanya jawab langsung dan mendalam dengan individu yang relevan dengan topik dan masalah. Dan proses wawancara mendalam ini menggunakan pedoman wawancara yang bertujuan untuk memandu pembicaraan agar sejalan dengan arah dan tujuan dari proses penelitian ini.

2. Metode Observasi

Observasi adalah suatu metode pengumpulan data, yang dilakukan dengan mengamati dan mencatat gejala-gejala, yang dilakukan terhadap subjek penelitian secara langsung di tempat kejadian di tempat kejadian. Dalam kegiatan observasi ini dilakukan dengan pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala-gejala yang akan diteliti. Studi terbaik Dalam hal ini dimungkinkan untuk mengumpulkan potret fenomena empiris dan pengamatan langsung di lapangan untuk memperoleh data yang akurat, dan dimungkinkan untuk mengekstrak informasi tambahan dari informasi tersebut.

3. Metode Dokumentasi

Dokumentasi merupakan metode yang dilakukan oleh peneliti dengan menyelidiki, mengumpulkan, dan mencatat data yang dapat berupa dokumen seperti dokumen administrative, laporan peristiwa, penelitian, hasil evaluasi terdahulu, artikel di media massa, bulletin, tabel dan banyak sumber data tertulis lainnya yang dapat mendukung dalam penelitian ini.

I.7.5 Teknik Analisis data

Setelah melakukan seluruh proses diatas, maka akan dilakukan teknik analisa data. Data yang didapat dari lapangan dapat di analisis dengan mudah sehingga dapat menjawab atas permasalahan penelitian ini. Analisa data ini dapat dimulai dengan mengkategorikan seluruh data yang ada baik yang diperoleh melalui wawancara, observasi, maupun dokumentasi. Setelah memperoleh data dari informasi, maka langkah selanjutnya ialah menganalisis data dan informasi tersebut untuk kemudian dapat ditarik sebagai sebuah kesimpulan. Menurut (Saldana, Johny, Matthews B. Miles, and A. Michael Huberman. 2014) analisis data ialah suatu kegiatan analisis yang terdiri dari tiga komponen.³⁹ Antara lain yaitu:

1. *Data Condensation*

Merupakan kegiatan memilih, memfokuskan, menyederhanakan, mengabstraksi, atau memodifikasi data yang muncul secara utuh dalam catatan lapangan, wawancara, studi dokumenter, dan bahan empiris lainnya. Pemadatan data ini meliputi penulisan ringkasan, pengkodean, pengembangan tema, pembuatan kategori, dan penulisan analitis memoar. Dimana kompresi adalah suatu bentuk analisis untuk menyaring data yang tidak perlu, meneruskan, membuang dan menyortir data sehingga menemukan verifikasi akhir.

2. *Data Display*

Data dalam penelitian kualitatif ini disajikan dalam bentuk teks naratif. Data tersebut bisa dalam bentuk diagram, grafik, matriks jaringan. Semuanya dirancang untuk membuat pengumpulan informasi menjadi mudah dan terorganisir. Sehingga peneliti dapat melihat segala kejadian dan menarik kesimpulan.

³⁹ Saldana, Johny, Matthews B. Miles, and A. Michael Huberman. 2014. *Qualitative Data Analysis A Methods Sourcebook Edition 3*. SAGE Publication.

3. *Drawing And Verifying Conclusion*

Menarik dan memeriksa kesimpulan adalah tahap akhir analisis data kualitatif. Pada saat pengumpulan data, peneliti mulai mempelajari makna objek, pola, dan hubungan sebab akibat. Jika hasil didukung oleh bukti yang konsisten tentang kapan peneliti dibawa ke lapangan untuk memperoleh data, maka hasil telah dilakukan. Kesimpulan dari penelitian terdahulu ini merupakan penemuan baru yang belum ada. Sehubungan dengan penelitian ini, maka ditarik kesimpulan secara rinci dan ringkas tentang implementasi Kebijakan Pelestarian Cagar Budaya berdasarkan Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2015 tentang Cagar Budaya pada Kawasan Cagar Budaya di Trowulan Kabupaten Mojokerto.

Data yang terkumpul tersebut dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif untuk menjelaskan fenomena yang terkait dengan masalah. Oleh karena itu, data yang direkam adalah data deskriptif berupa kata-kata tertulis dan lisan dari perilaku yang diamati.

I.7.6 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Dalam sebuah penelitian, keabsahan data sangatlah penting. Dengan keabsahan data, penelitian dapat diselesaikan secara praktis dan ilmiah. Sehingga metode triangulasi digunakan dalam penelitian ini untuk melihat keabsahan data. Dimana penelitian ini mengumpulkan dan menganalisis data dengan cara meneliti fenomena yang sedang dipelajari untuk melihat apakah dapat dipahami dan mencapai tingkat kebenaran yang tinggi dengan melihat dari sudut pandang yang berbeda. Triangulasi itu sendiri adalah suatu usaha untuk menelaah atau melihat tingkat kebenaran dalam data dan informasi yang dikumpulkan oleh peneliti, dengan memperhatikan sudut pandang yang berbeda dan seminimal mungkin bias-bias yang terjadi selama pengumpulan dan analisis data. Oleh karena itu, studi ini akan melakukan *recheck* dan membandingkan bagaimana keadaan dan perspektif yang terjadi di lapangan sehingga dapat memperkuat sumber data yang didapatkan.