

**Efektifitas Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 2 Tahun 2012
Tentang Perlindungan dan Pelestarian Bangunan Cagar Budaya
(Studi tentang Bangunan Tjong A Fie)**

Juandi Silaen

**Departemen Politik dan Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro**
Jl. Prof. H. Soedarto, SH.
Tembalang, Semarang, Kode Pos 50275 Telepon (024) 7465407
Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> email fisip@undip.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh banyaknya bangunan bersejarah yang telah ditetapkan oleh pemerintah Kota Medan sebagai bangunan cagar budaya. Status penetapan sebagai cagar budaya berkaitan langsung dengan tindakan pelestarian dan perlindungan cagar budaya. Salah satu bangunan yang telah lama ditetapkan oleh pemerintah Kota Medan dan telah masuk dalam daftar cagar budaya sejak tahun 1989 oleh Pemerintah Kota Medan ialah Bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie. Penetapan ini sejalan dengan kebijakan pelestarian bangunan dan perlindungan cagar budaya pada tahun itu. Seiring perkembangan zaman dan perubahan waktu, tentunya Bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie mengalami penuaan dan kerusakan terlebih lagi bangunan ini sudah berdiri selama 123 tahun. Pada tahun 2012 pemerintah Kota Medan mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2012 Tentang Pelestarian Bangunan dan Lingkungan Cagar Budaya yang bertujuan untuk melestarikan segala aspek dari cagar budaya yang telah ditetapkan oleh pemerintah terhadap bangunan tersebut.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif deskriptif dengan mengkaji fenomena aktual yang terjadi di lapangan. Tujuan dari penelitian ini ialah untuk menganalisis efektivitas dari peraturan daerah Kota Medan terkait pelestarian cagar budaya pada Bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie. Teori yang digunakan untuk menganalisisnya ialah teori efektivitas dari Nakamura dan Smallwood (1980).

Hasil dari penelitian ini menunjukkan secara garis besar, kebijakan ini kurang efektif dilaksanakan pada bangunan cagar budaya Tjong A Fie. Kurang tercapainya tujuan yang diinginkan dari kebijakan ini diakibatkan adanya hambatan dalam proses perencanaan yang tidak pernah dilakukan. Hal tersebut berimplikasi pada perencanaan pelestarian pada bangunan cagar budaya tidak pernah berjalan efisien walaupun sudah terdapat sumberdaya pendukung yang cukup memadai. Terdapat juga ketidaktaatan tindakan pelestarian yang diberikan oleh para stakeholder dalam melestarikan Bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie jika dilihat dari penggunaan bahan baku. Kebijakan pelestarian cagar budaya tidak memiliki check and balance dilihat dari kurangnya tindakan monitoring dan evaluasi kebijakan cagar budaya.

Kata kunci : bangunan cagar budaya, efektivitas kebijakan, pelestarian cagar budaya

ABSTRACT

This research is undermined by the numerous historical buildings that have been designated by the Government of the City of Medan as cultural heritage buildings. The status of the establishment as a cultural reserve is directly related to the conservation measures and the protection of cultural reserves. One of the buildings that has long been established by the government of Medan and has been included in the list of cultural reserves since 1989 by the Government of Medan is the Tjong A Fie Cultural Heritage Building. This setting is in line with the policy of preservation of the building and protection of the cultural reserve in that year. As the times evolved and the times changed, of course the Tjong A Fie Cultural Heritage Building suffered ageing and damage even more this building has been standing for 123 years. In 2012, the local government issued the District Regulation No. 2 of 2012 on the Conservation of Buildings and Cultural Reserve Environments, which aims to preserve all aspects of the cultural reserve established by the government against the building.

The research method used in this research is qualitative descriptive method by studying actual phenomena occurring in the field. The objective of this study is to analyze the effectiveness of the area regulations of the City of Medan related to the preservation of cultural reserves on the Tjong A Fie Cultural Heritage Building. The theory used to analyse it is the theory of the efficiency of Nakamura and Smallwood. (1980).

The results of this study indicate that this policy is less effective in the implementation of the Tjong A Fie cultural heritage building. Lack of achievement of the desired objectives of the policy is due to obstacles in the planning process that have never been carried out. This implies that conservation planning on a cultural heritage building has never been efficient even though sufficient support resources are already available. There is also disobedience to the conservation measures given by stakeholders in preserving the Tjong A Fie Cultural Heritage Building if seen from the use of raw materials. The conservation policy of cultural reserves does not have a check and balance seen from the lack of monitoring measures and evaluation of cultural reserve policies.

Keywords: *cultural heritage buildings, policy effectiveness, conservation of cultural reserves*

PENDAHULUAN

Sebagai bangsa yang besar dengan berbagai keanekaragaman budaya mulai dari sabang sampai merauke, hal tersebut patut dijaga dan dilestarikan. Menurut Haryadi (2011:55), keanekaragaman budaya dapat berupa upacara adat, bangunan bersejarah dan memiliki tingkat arsitektur yang tinggi (rumah adat dan lainnya) pada zaman dahulu, tari-tarian, bahasa daerah, pakaian daerah adalah aset budaya yang wajib dilestarikan, dilindungi dan perlu pengelolaan yang baik. Keragaman budaya tersebut perlu dilestarikan dan dijaga agar generasi mendatang dapat menikmati kekayaan budaya yang ada di Indonesia.

Cagar budaya merupakan warisan dari leluhur yang dapat dibedakan menjadi warisan berwujud nyata dan tidak berwujud. Menurut Wills (2014; 147) cagar budaya dengan wujud fisik dapat berupa bangunan, monumen, lanskap, buku, tekstil, lukisan, alat musik atau artefak arkeologis. Berbeda halnya dengan cagar budaya tidak berwujud seperti kebiasaan sosial, cerita legenda, tradisi, bahasa, atau seni pertunjukan yang diwarisi dan disimpan untuk generasi masa depan oleh kelompok atau masyarakat tertentu karena terkandung nilai artistik, budaya, atau sejarah mereka yang dapat

mengidentifikasi keunikan suatu masyarakat (Wills, 2014 : 147). Salah satu fokus perhatian yang perlu ditingkatkan adalah pelestarian bangunan cagar budaya.

Pada awal abad ke 19 di Kota Medan, terjadi perkembangan wilayah yang pesat akibat pengaruh dari perdagangan komoditas perkebunan. Salah satu bukti perkembangan tersebut dapat dilihat dari banyaknya bangunan kolonial Belanda dan ruko tionghua yang masih berdiri di kawasan cagar budaya kesawan. Seiring perkembangan waktu dan zaman, banyak perubahan yang cukup signifikan terjadi di daerah kesawan. Seperti yang disampaikan oleh Hadinugroho (2018) menyatakan bahwa sebanyak 45 bangunan mengalami perubahan desain dan demolisi secara terstruktur dan masif terhadap bangunan kolonial dan ruko khas tionghua. Pemerintah Kota Medan telah lama menetapkan kebijakan pelestarian bangunan cagar budaya sejak tahun 2012, namun menurut Fitri dkk (2020) menunjukkan bahwa pemerintah Kota Medan kurang berkomitmen dalam memperbaharui daftar cagar budaya dan kurangnya data inventarisasi cagar budaya, lalu adanya pembatasan dana pelestarian cagar budaya, kurangnya sumberdaya manusia dalam hal

konservasi dan tidak adanya forum untuk dialog bersama masyarakat. Terdapat penelitian serupa yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini yang dilakukan oleh Al Hamid (2018) menyatakan bahwa pemerintah Kota Salatiga belum maksimal dalam mengelola dan melestarikan bangunan cagar budaya. Hal tersebut dapat dilihat dari kebijakan turunan yang belum dikeluarkan sebagai tindaklanjut dari Perda yang telah dibuat baik dalam bentuk Surat Keputusan (SK) maupun Peraturan Walikota. Ketidadaan tindaklanjut dari kebijakan cagar budaya di Kota Salatiga tersebut memeperlihatkan tidak adanya arah yang jelas terkait pengelolaan dan pelestarian cagar budaya di Kota Salatiga. Selain itu, adanya kendala dana menjadi faktor yang menghambat tindakan pelestarian dan pengelolaan cagar budaya. Namun, terdapat hal positif yaitu banyak masyarakat yang masih peduli dan mendukung proses pengelolaan dan pelestarian bangunan cagar budaya di Kota Salatiga.

Salah satu bangunan cagar budaya yang masih berdiri tegap di kawasan cagar budaya kesawan ialah bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie yang telah berdiri sejak tahun 1900 atau sudah berdiri selama 123 tahun. Bangunan tersebut merupakan rumah pemberian hadiah ulang tahun pernikahan

kepada istri ketiga. Bangunan ini telah melewati berbagai perkembangan zaman di Kota Medan dan tentunya sudah mengalami penuaan. Bangunan ini tentu membutuhkan bantuan untuk pemeliharaan dan untuk melindunginya dari berbagai kerusakan baik secara alami maupun akibat ulah manusia.

Tjong A Fie merupakan pemimpin etnis Tionghua pada tahun 1991 setelah saudaranya meninggal yaitu Tjong Yong Hian. Pihak Belanda memberikan pangkat "*Majoor der Chineezen*" dengan kata lain sebagai kepala wilayah representatif dari etnis tionghua pantai timur sumatera (Kühr, 1921). Peran penting yang dimiliki oleh Tjong A Fie pada zaman kolonial Belanda dan kepiauannya dalam menjalin relasi dengan berbagai etnis pada saat itu, membantunya dalam membantu rantai pasokan industri perkebunan (tembakau, gula, opium) yang menjadi komoditas unggulan pada saat itu di tanah Deli (Damanik, 2020). Tjong A Fie yang berpangkat Mayor memiliki kursi dalam jajaran elit politik era kolonial belanda pada saat itu sehingga mengetahui rencana pengembangan Kota Medan dan perlahan menjadi pemain besar real estate pada saat itu (Buiskool, 2009:126). Selain itu, Tjong A Fie juga terkenal akibat kebaikannya seperti membangun rel kreta api pertama yang

menghubungkan antara pelabuhan Belawan dengan Kota Medan, menyubangkan kekayaannya dalam pembangunan Masjid Raya Al-Mashun Kota Medan; Masjid Lama Gang Bengkok; Masjid Sri Alam Dunia di Kota Sipirok dan mendukung pemajuan pendidikan serta masyarakat yang kurang mampu di Kota Medan. Maka, dari hasil jerih payahnya tersebut dan kedermawanannya, Tjong A Fie dikenal sebagai filantropi. Rumah tersebut ditetapkan sebagai cagar budaya dengan berlandaskan berbagai penilaian yang telah ditetapkan. Salah satunya ialah nilai arsitektur, dimana bangunan tersebut merupakan rumah peranakan Melayu terbesar yang tersisa di Indonesia memiliki perpaduan gaya arsitektur dari 3 kebudayaan yaitu cina, melayu dan eropa (*art deco*).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif deskriptif agar dapat menggambarkan fenomena aktual terkait hal-hal yang terjadi di lapangan dan kemudian menganalisisnya secara komperhensif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara dan observasi sebagai data primer. Wawancara dilakukan kepada Tim Kerja Cagar Budaya Kota Medan, Wakil Pengelola Bangunan Cagar Budaya Tjong A

Fie, Tim Ahli Cagar Budaya Kota Medan dan Beranda Warisan Sumatera. Terdapat kendala dalam pengumpulan data dari pihak masyarakat akibat banyaknya masyarakat atau pengunjung yang menolak menjadi informan. Serta data sekunder melalui teknik dokumentasi dan literatur review.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Efektivitas Pelestarian Bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie

a. Tidak Mampu Mencapai Tujuan

Tindakan tersebut dapat dilihat dari ketikakmampuan pihak pemerintah dalam melaksanakan kebijakan sesuai dengan tujuannya. Beberapa tindakan memang telah dilakukan namun hal tersebut sangat kurang dari kata mampu mencapai tujuan dari kebijakan pelestarian. Tujuan dari kebijakan ini juga tidak menjangkau hingga kepada kesejahteraan peningkatan masyarakat di sekitar bangunan cagar budaya. Pelaksanaan dari tujuan kebijakan pelestarian daerah Kota Medan ditelisik sebagai berikut :

1. Tindakan pemeliharaan telah dilakukan tetapi tidak terdokumentasi dengan jelas dan tidak dilakukan secara berkesinambungan. Upaya pemeliharaan tersebut sangat tidak sesuai dengan etika pelestarian bangunan seperti yang diungkapkan oleh Feilden (2003)

menyatakan baik pra, saat dan pasca perbaikan sebisa mungkin dilakukan dokumentasi yang lengkap. Namun, pada kenyataannya yang terjadi sebaliknya. Pendokumentasian tidak pernah telaksana sehingga tidak terdapat riwayat pelestarian yang ditemukan.

2. Pelaksanaan pemulihan keaslian bangunan pada Bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie tampak belum pernah dilakukan diakibatkan terkendala dalam pendanaan. Kendala ini ditemukan akibat setelah pengkalkulasian dana yang dibutuhkan sangat besar dan ketersediaan dana pelestarian dari pihak pemerintah sangat minim. Sedangkan upaya adaptasi bangunan telah diberikan kepada bangunan dengan memberikan izin pemanfaatan sebagai museum sejak tahun 2009.

3. Pemanfaatan bangunan untuk tujuan wisata telah terlaksana dengan memberikan izin pemanfaatan dan pengalihan fungsi sebagai museum dan memberikan dukungan tenaga ahli pelestarian dan permuseuman melalui Asosiasi Museum Indonesia daerah Sumatera Utara (Amisu), namun untuk pemanfaatan dalam bidang keagamaan belum pernah dilaksanakan.

b. Pelaksanaan Dikelola Secara Tidak Efisien

Pelaksanaan tindakan pelestarian pada bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie tidak pernah berangkat dari perencanaan yang jelas dan berkelanjutan. Hal tersebut dapat dilihat dari ketiadaan perencanaan skala besar dan berkesinambungan sehingga tidak terdapat target waktu dalam pelestarian Bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie. Disisi lain terdapat beberapa sumber daya yang telah tersedia. Sumber daya manusia dalam hal ini banyak stakeholder yang turut berpartisipasi dalam upaya pelestarian bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie. Berikut beberapa partisipan diantaranya dari pihak Badan Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) Sumut-Aceh, Tim Ahli Cagar Budaya (TACB) Kota Medan, Kedutaan Besar Amerika Serikat, NGO Beranda Warisan Sumatera (BWS), Asosiasi Museum Indonesia daerah Sumatera Utara, pemerintah Kota Medan, pemerintah pusat dan jasa kontraktor. Selain banyaknya stakeholder yang telah berpartisipasi terdapat juga banyak sumber pendanaan yang berasal dari pihak Kedutaan Besar Amerika Serikat dalam hal pelestarian cagar budaya kepada negara berkembang pada tahun 2013, mendapatkan pendanaan dari APBD Kota Medan namun tidak rutin, terdapat pendanaan dari pihak keluarga, pendanaan

dari hasil swakelola tiket masuk museum, dan CSR dari Bank Sumut. Selain dari pada stakeholder dan pendanaan terdapat sumber daya bahan baku. Namun, untuk hal bahan baku yang sejenis ataupun serupa, pemerintah dan beberapa stakeholder yang membantu masih mengalami kesulitan untuk mendapatkan bahan baku dipasaran akibat kelangkaan dan harganya yang cukup mahal. Permasalahan yang muncul tersebut mengindikasikan adanya pelaksanaan tindakan pelestarian terhadap Bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie berjalan tidak efisien. Terdapat pemahaman bahwa dengan banyaknya stakeholder yang membantu pelestarian dapat menjamin adanya banyaknya tindakan yang diberikan. Namun, hal itu tidak sejalan dengan yang diharapkan akibat beberapa stakeholder tidak bekerja secara bersinergi dan akibat tidak adanya perencanaan yang besar sehingga tindakan dari beberapa stakeholder yang memberikan bantuan pelestarian hanya sekedar dan tidak bertahan cukup lama dan memberikan bantuan secara berkelanjutan.

c. Kurang Adanya Respon Pemerintah dan Kepuasan Kelompok Sasaran

Pemilik bangunan terlihat sudah mampu memahami dan mengetahui, namun tidak cukup hanya pemahaman dan pengetahuan dari kebijakan tersebut harus diketahui.

Ditemukan adanya kekurangan dalam menaati kebijakan pelestarian cagar budaya Kota Medan. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya ketidaksesuaian pelestarian pada tindakan penggunaan bahan baku oleh pihak pemilik maupun pihak yang turut berpartisipasi dalam pelestarian.

Pemilik Cagar Budaya Tjong A Fie menilai kurang terakomodirnya keinginan mereka dalam kegiatan pelestarian dilihat dari kurangnya respon pemerintah terhadap tindakan pelestarian yang diberikan oleh pemerintah. Pemilik Cagar Budaya Tjong A Fie memiliki persepsi yang kurang baik terhadap adanya pelestarian dari pemerintah. Pemilik merasa kebijakan berjalan tidak sesuai dengan kebutuhan yang ada dilapangan. Penemuan ini membuktikan kurang adanya respon yang diberikan oleh pemerintah terhadap masukan kebijakan yang telah diberikan oleh pihak pemilik Cagar Budaya Tjong A Fie.

d. Kebijakan yang Tidak Terpelihara

Keberadaan kebijakan pelestarian cagar budaya ternyata kurang memiliki pengaruh ditingkat pemerintah. Pada proses pelaksanaan monitoring dan evaluasi kebijakan pelestarian pada bangunan cagar budaya Tjong A Fie, ditemukan kurang adanya tindakan monitoring dan evaluasi kebijakan. Hal tersebut terjadi akibat

pemerintah malah melaksanakan upaya monitoring dan evaluasi kebijakan berbarengan dengan tindakan atau upaya pelaksanaan sosialisasi kebijakan. Tentunya hal ini bertolak belakang dengan arti kata sosialisasi yang lebih ke arah pengedukasian. Melalui kegiatan ini saja, pemerintah telah salah melaksanakan kegiatan monitoring dan evaluasi kebijakan sehingga kebijakan sangat kurang terpelihara. Sejauh ini, pemerintah berusaha menutupi keberadaan kebijakan ini dengan mengeluarkan kebijakan warisan budaya yang akan masuk dalam proses legislasi di DPRD Kota Medan. Kebijakan penunjang ini merupakan kebijakan turunan pertama setelah 12 tahun kebijakan pelestarian cagar budaya di Kota Medan terbit. Pemerintah sendiri mendapatkan kesulitan akibat kurangnya dana dan kurangnya tenaga ahli dalam proses pelestarian bangunan cagar budaya. Hal tersebut berimplikasi terhadap kurangnya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap pelestarian bangunan pada bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilaksanakan, peneliti menyimpulkan bahwa Peraturan Daerah Kota Medan No. 2 Tahun 2012 tentang Pelestarian Bangunan dan/atau

Lingkungan Cagar Budaya yang dilaksanakan oleh pemerintah Kota Medan melalui Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Medan tidak berjalan dengan efektif. Hal tersebut dapat ditinjau melalui kebijakan yang berjalan tidak seluruhnya berjalan sesuai dengan tujuan yang terdapat dalam kebijakan pelestarian cagar budaya Kota Medan. Pemerintah Kota Medan dan pihak pengelola Bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie telah melakukan tindakan pelestarian seoptimal mungkin sebagai upaya mempertahankan keaslian bangunan. Namun, sayangnya usaha tersebut sangat jauh dari kata efisien. Ketidakefisienan pelaksanaan kegiatan pelestarian yang dilakukan diakibatkan oleh tidak adanya perencanaan yang berkelanjutan yang disusun oleh pihak pemerintah maupun pemilik Bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie.

Pemerintah juga sejauh ini kurang memberikan perhatian terhadap tanggapan yang diberikan oleh pemilik bangunan atas respon mereka setelah mendapatkan tindakan pelestarian yang sesuai dengan kebijakan pelestarian bangunan cagar budaya Kota Medan. Pemerintah hanya menerima tanggapan tanpa memberikan respon kembali masukan yang diberikan. Sejalan dengan hal tersebut, maka dapat dilihat bahwa upaya

dalam menjaga keberlangsungan kebijakan pelestarian cagar budaya kota masih kurang. Disisi lain, pemerintah berusaha agar kebijakan tersebut dapat ditopang oleh kebijakan baru yang lebih mendorong implementasi pelestarian bangunan cagar budaya melalui pembuatan kebijakan baru.

SARAN

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka terdapat beberapa hal yang dapat diperhatikan bahwa pemerintah perlu melakukan koordinasi yang lebih baik dengan pemilik Bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie. Hal tersebut berguna dalam penyusunan rencana pelestarian Bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie yang lebih berkesinambungan dan tertata rapi. Sebelum menyusun rencana pelestarian perlu dilakukan pengkajian yang lebih mendalam terhadap kerusakan pada bangunan Tjong A Fie sehingga tindakan yang akan diambil lebih tepat. Perlu adanya pendokumentasian yang lebih tersistematis dan pengawasan yang lebih ketat kedepannya terkait setiap proses tindakan pelestarian pada Bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie. Pentingnya pendokumentasian dan pengawasan bertujuan agar bahan baku yang digunakan dalam pelestarian merupakan bahan yang sejenis maupun memiliki kemiripan serta

setiap tindakan pelestarian bangunan yang diberikan lebih mudah ditelusuri.

Mengenai isu pendanaan pelestarian bangunan, diharapkan pemerintah dapat menjadi fasilitator maupun penghubung antara pihak Wakil Pengelola Bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie dan pihak ketiga atau perusahaan yang ingin melakukan donasi terhadap pelestarian Bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie. Kesiadaan sebagai penghubung akan mampu membuka peluang dimasa depan kepada pemilik Bangunan Cagar Budaya Tjong A Fie untuk mendapatkan dana dari pihak ketiga.

DAFTAR PUSTAKA

- Al Hamid, A. D. (2018). Analisis Pengelolaan dan Pelestarian Bangunan Cagar Budaya oleh Pemerintah Kota Salatiga. *Journal of Politic and Government Studies*, 7(4).
- Buiskool, D. A. (2009). 6 The Chinese Commercial Elite of Medan, 1890-1942: The Penang Connection. *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society*, 82(2), 113.
- Damanik, E. L. (2020). Perdagangan dan pemertahanan kuli di perkebunan: Opium di Deli, 1870-1942. *Jasmerah: Journal of*

Education and Historical Studies, 2(1), 1-19.

Fitri, I., Marisa, A., & Sitorus, R. (2020). *Challenges for Heritage Conservation and Management in Medan, North Sumatra, Indonesia*. In *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 452(1), 1-12. IOP Publishing.

Hadinugroho, D. L. (2018). Demolition: Tantangan Pelestarian Arsitektur Kawasan Kesawan Medan. *Jurnal Koridor*, 9(2), 236-242.

Haryadi, D. (2011). Upaya Perlindungan Benda Cagar Budaya Lawang Sewu Semarang. *Keadilan Progresif*, 2(1), 55-68.

Kuhr, E. (1921). Tjong A Fie. *Nederlandsch-Indië Oud & Nieuw*, 6(1), 3-5.