EVALUASI PROGRAM KONSERVASI CAGAR BUDAYA MELALUI MEKANISME PEMBERIAN SUBSIDI DI KAWASAN KOTA LAMA SAWAHLUNTO

EVALUATION OF CULTURAL HERITAGE CONSERVATION PROGRAMS WITH A SUBSIDIZING MECHANISM IN THE OLD TOWN SAWAHLUNTO

Budi Kurniawan

Magister Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Gadjah Mada
bk.arch99@yahoo.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk melakukan evaluasi terhadap program pemugaran fasad yang dilakukan pada permukiman eks buruh tambang batubara di Kawasan Kota Lama Sawahlunto (2007 - 2012). Dalam kajian ini akan dibahas bagaimana program dilakukan, perubahan dan dampak yang dihasilkan, serta faktor-faktor yang mempengaruhinya. Pendekatan evaluasi-studi kasus (kualitatif) dilakukan untuk menggambarkan tahapan program pemugaran fasad serta faktor-faktor yang mempengaruhinya, kemudian dilakukan penilaian terhadap kriteria relevansi, efektifitas, efisiensi, keberlanjutan dan partisipasi masyarakat. Data kuantitatif dan kualitatif dikumpulkan melalui observasi, angket dan wawancara, serta data skunder lainnya. Analisa data dilakukan dengan triangulasi, baik menurut sumber atau metoda pengumpulan data. Berdasarkan evaluasi ditemukan adanya ketidaksesuaian (*mismatch*) antara kondisi yang direncanakan dengan kebutuhan warga penerima subsidi, yang disebabkan oleh perubahan fungsi bangunan. Selain itu juga ditemukan kelemahan dalam manajemen kegiatan (perencanaan, sosialisasi, pengawasan). Akibatnya terjadilah penyimpangan partisipasi dalam pelaksanaan pemugaran. Sehingga pada akhirnya hasil (*output-outcome*) yang diharapkan belum tercapai sepenuhnya. Ketidaksesuaian (*mismatch*) antara rencana dan kebutuhan, terjadi karena rendahnya peran masyarakat dalam perumusan kebijakan dan perencanaan. Melalui pemberian subsidi dan pemberdayaan masyarakat memang diperoleh efisiensi yang tinggi, namun menjadi tidak efektif selama masih ada resistensi akibat belum terakomodasinya kebutuhan sesungguhnya dari masyarakat.

Kata Kunci: Evaluasi; pemugaran fasad; bangunan cagar budaya; subsidi; partisipasi.

ABSTRACT

This study aims to evaluate the facade restoration carried out in the coal mining workers settlement in the Old Town of Sawahlunto (2006 - 2012). In this study, we will discuss how the program is carried out, the changes and impacts produced, and what factors influence the implementation of the program. An evaluation - case study approach with a logic model method was carried out to illustrate the logical relationship at each stage of the facade restoration program, and affecting factors. Quantitative and qualitative data are collected through direct observation, questionnaires and interviews, as well as secondary data in the form of documents, activity reports and other statistical data. Data analysis is done by triangulation, according to the source or data collection method. Based on the evaluation it was found that there was a mismatch between the planned conditions and the needs of the residents receiving the subsidies, which were caused by changes in the function of the building. So that there was a deviation (distortion) of participation in the implementation of restoration. It also found weaknesses in the project management (planning, socialization, supervision). So in the end the expected outputs are not yet achieved. Through the provision of subsidies and community empowerment in conservation program, high efficiency is indeed obtained, but it becomes ineffective as long as there is resistance due to the fact that community needs are not yet accommodated.

Keywords: Evaluation; facade restoration; heritage building; subsidy; participation.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Rangkaian kegiatan Revitalisasi dan Konservasi di Kawasan Kota Lama Sawahlunto (2001-2012) dilatarbelakangi oleh kondisi pascatambang (1998), dimana cadangan batubara yang ada semakin menipis dan hasil penambangan tidak dapat menutupi biaya operasional yang cukup tinggi. Sehingga menyebabkan perekonomian daerah yang selama ini ditopang oleh industri batubara menjadi menurun, bahkan Sawahlunto terancam menjadi kota mati (BPS Sawahlunto 2014). Oleh karena itu pemerintah pada saat itu berupaya melakukan perbaikan melalui transformasi dari kota tambang menjadi kota wisata tambang. Revitalisasi dan konservasi dilakukan dengan memanfaatkan "sisa" peninggalan kegiatan pertambangan dan menjadikannya sebagai aset penting dalam pengembangan pariwisata.

Salah satu bagian dari rangkaian kegiatan tersebut adalah konservasi permukiman buruh tambang pada kawasan kota lama. Cherish (2014) berpendapat bahwa konservasi perlu dilakukan menimbang nilai sejarah dan lokasinya yang strategis. Selain itu juga mempertimbangkan kondisi kawasan tersebut yang berkembang menjadi permukiman padat yang tidak teratur dan cenderung kumuh.

Pada tanggal 6 Juni 2019, UNESCO pada sidang pertemuan komite warisan dunia (*World Heritage Committee*) sesi ke-43 yang digelar di Baku, Azerbaijan, telah menetapkan *Ombilin Coal Mining Heritage of Sawahlunto* sebagai Warisan Dunia (*World Heritage*) untuk kategori budaya (*Cultural Heritage*). Penetapan itu berhasil dicapai setelah perjuangan panjang Pemerintah Kota bersama banyak pihak terkait sejak diusulkan pada tahun 2005. Penetapan tersebut tentu diharapkan akan dapat memberi dampak positif terhadap perkembangan kota khususnya dibidang pelestarian cagar budaya dan pariwisata. Selain itu penetapan tersebut juga menjadi momen yang tepat untuk merencanakan kembali dan sekaligus melakukan evaluasi upaya pelestarian yang sudah dilakukan hampir selama 2 dekade (2001-2019).

Rumusan Masalah

Pemberian subsidi finansial dirancang untuk meningkatkan minat, perhatian serta peran aktif pemilik atau penghuni bangunan dalam mendukung program konservasi cagar budaya. Namun dalam prakteknya, efektifitas kebijakan insentif pada tiap situs cagar budaya akan bervariasi sesuai karakteristik dan permasalahan yang ada. Radzuan dkk (2014) dalam penelitiannya terhadap pemberian insentif dalam program konservasi, menyatakan bahwa pemberian insentif akan efektif jika ada keterkaitan kebijakan insentif dengan kebutuhan komunitas (masyarakat). Dan partisipasi masyarakat merupakan faktor utama yang menentukan keberhasilan dan efektifitas program.

Kemudian Febra (2016) dalam temuannya menyimpulkan bahwa masyarakat Kota Lama Sawahlunto memiliki tingkat partisipasi yang tinggi (29,2%) dan sangat tinggi (33,8%) dalam upaya pelestarian. Dan ada pengaruh signifikan faktor pengetahuan, usia, lama tinggal, jumlah keluarga, tingkat pendidikan dan sosialisasi program terhadap tingkat partisipasi masyarakat.

Namun berdasarkan dokumen kegiatan & laporan, peneliti menemukan bahwa *output* yang dihasilkan program belum sesuai dengan apa yang direncanakan. Bahkan setelah tujuh tahun sejak program telah selesai dilaksanakan (2012), berdasarkan observasi di lapangan ditemukan kecenderungan kawasan untuk berubah kembali pada kondisi pra-program. Dimana mulai banyak bangunan yang telah dipugar, kembali melakukan perubahan fasad maupun penambahan ruang atau massa bangunan (*infill*).

Selain itu Radzuan dkk. (2015) dalam penelitian terhadap program insentif dalam konservasi desa bersejarah di Korea Selatan menemukan adanya ketidaksesuaian antara

tujuan kebijakan insentif yang lebih sebagai katalis dalam pengembangan wisata budaya, ketimbang memenuhi apa yang dibutuhkan masyarakat. Radzuan & Ahmad (2016) menegaskan kembali bahwa perumusan kebijakan insentif dalam konservasi cagar budaya harus mencerminkan kebutuhan nyata dari komunitas yang berpartisipasi. Sedangkan Cherish (2014) memandang bahwa sesuai amanat UU Cagar Budaya No. 11 Tahun 2010 dan visi Pemerintah untuk menjadikan Kota Sawahlunto sebagai Kota Wisata Tambang, kebijakan untuk melakukan konservasi di Kawasan Kota Lama sangat perlu dilakukan untuk memelihara nilai sejarah dan budaya serta pengembangan wisata budaya. Terlebih pada saat itu kawasan telah berkembang menjadi tidak teratur dan cenderung kumuh.

Tujuan Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian evaluasi - studi kasus, sehingga terdapat dua pertanyaan penting yang akan dikaji, yaitu “bagaimana” (*how*) dan “mengapa” (*why*) (Yin, 2012). Adapun tujuan penelitian ini terdiri dari tujuan utama dan beberapa tujuan lanjutan.

Tujuan utama penelitian adalah melakukan evaluasi terhadap implementasi program pemugaran fasad melalui pemberian subsidi di permukiman eks buruh tambang Tanah Lapang di Kawasan Kota Lama Sawahlunto (*How*), dan mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhinya (*Why*). Adapun tujuan lanjutan penelitian adalah:

- Menilai relevansi program
- Menilai efektifitas program.
- Menilai efisiensi program.
- Menilai keberlanjutan program.
- Mengidentifikasi bentuk dan pengaruh partisipasi masyarakat.
- Merumuskan hubungan antara program dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian ini setidaknya ada beberapa literatur yang relevan untuk dikemukakan dan kemudian dikaji. Sesuai dengan judul penelitian ini maka beberapa topik literatur yang relevan adalah; program konservasi restorasi (pemugaran fasad), mekanisme pemberian subsidi atau insentif dalam konservasi, dan faktor-faktor yang mempengaruhi program konservasi, serta partisipasi atau pemberdayaan masyarakat dalam upaya konservasi.

Pemugaran Fasad (Restoration)

Dalam Piagam Burra Charter (1999) dijelaskan bahwa pemugaran atau restorasi dilakukan untuk mengembalikan kondisi suatu cagar budaya kepada kondisi awalnya, dengan menghilangkan penambahan ataupun melakukan *reassembly* melalui penggunaan adaptif tanpa menggunakan material yang baru. Pelaksanaan restorasi dapat dilakukan jika tersedia bukti terhadap kondisi awal cagar budaya tersebut, dan diharapkan dapat menghadirkan kembali nilai sejarah dan budaya yang dimiliki cagar budaya tersebut.

Kemudian dalam UU No. 11 Tahun 2010 juga dijelaskan bahwa Pemugaran adalah upaya pengembalian kondisi fisik benda cagar budaya, bangunan cagar budaya dan struktur cagar budaya yang rusak sesuai dengan keaslian bahan, bentuk, tata letak, dan atau teknik pengerjaan untuk memperpanjang usianya.

Berdasarkan literatur tersebut dapat kita cermati bahwa penambahan (*infill*) diperbolehkan selama tidak menggunakan material baru, dan dilakukan dengan adaptasi agar penambahan yang ada tidak mendominasi bahkan mengurangi karakteristik asli bangunan.

Pemberian Subsidi

Dalam UU No. 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya maupun Permen PUPR No. 1 Tahun 2015 tentang Bangunan Cagar Budaya, tidak ditemukan adanya istilah “subsidi”. Yang ditemukan hanyalah istilah pemberian insentif dan kompensasi. Istilah insentif dipakai untuk dukungan berupa advokasi, perbantuan, atau bentuk lain yang bersifat nondana, sedangkan kompensasi adalah imbalan berupa uang dan atau bukan uang dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

Meskipun dalam beberapa Peraturan Daerah yang dikeluarkan Pemerintah Sawahlunto, istilah pemberian subsidi dinyatakan merupakan bagian dari Insentif dan Kompensasi, sedangkan dalam UU No. 1 Tahun 2010 kedua istilah tersebut dibedakan.

Namun berdasarkan beberapa preseden konservasi diluar negeri, istilah subsidi juga ditemukan, contohnya seperti pemberian subsidi dalam pelestarian bangunan tradisional di Bukchon Hanok Village, Korea Selatan (Radzuan 2014), dan pelestarian bangunan tradisional di Ogimachi Village, Jepang (Radzuan 2014). Sementara pada beberapa negara lain seperti Inggris dan Australia, pemberian dukungan finansial dalam upaya konservasi dapat berupa *grants* (hibah) atau *subsidy loan* (pinjaman bersubsidi) (EPHC 2004).

Satu hal yang perlu dicermati dari preseden tersebut adalah pemilihan mekanisme pelaksanaannya. Untuk cagar budaya berupa bangunan tradisional yang warisan budayanya berupa ilmu dan teknik membangun, pelaksanaan konservasi diserahkan kepada komunitas atau masyarakat. Sedangkan untuk warisan budaya yang berupa bangunan, konservasi harus direncanakan dan didampingi tenaga ahli serta dilaksanakan oleh kontraktor. Hal tersebut cukup berbeda dengan yang dilakukan pada program pemugaran fasad di permukiman buruh Tanah Lapang, dimana bangunan tersebut adalah peninggalan aktifitas penambangan batubara pada jaman kolonial, dan masyarakat yang menghuninya pada saat ini dapat dikatakan tidak memiliki keterikatan atau hubungan psikologis dengan bangunan yang ditempati.

Dalam prakteknya, pemberian insentif dan kompensasi di Indonesia belum begitu populer atau sangat jarang dilakukan. Banyak faktor yang menyebabkannya, seperti kurangnya perhatiannya (*concern*) pemerintah daerah dan rendahnya kapasitas lembaga yang bertanggung jawab dalam upaya pelestarian. Selain itu juga disebabkan kurangnya kesadaran masyarakat atau pemilik cagar budaya akan pentingnya pelestarian, karena belum merasakan manfaat dari upaya pelestarian itu sendiri serta adanya keengganan masyarakat dengan status cagar budaya yang melekat pada propertinya, karena merasa dibatasi oleh aturan.

Partisipasi Dalam Pelestarian

Partisipasi dan pemberdayaan masyarakat memang menjadi bagian penting dalam mendukung keberhasilan Pelestarian Cagar Budaya. Berdasarkan teori partisipasi oleh Arnstein (1969), tingkat partisipasi dibagi menjadi 8 tingkat dari partisipasi *manipulative* hingga *citizen power*. Kemudian Rasoolimanesh dkk (2017) mengelompokan partisipasi masyarakat dalam program konservasi menjadi 3, yaitu; partisipasi karena paksaan, partisipasi induksi, dan partisipasi spontan. Sedangkan Spiridon & Sandu (2015) mengklasifikasikan tipologi partisipasi masyarakat dalam program konservasi sebagai berikut:

- Partisipasi tidak langsung melalui pemanfaatan.
- Partisipasi pasif dan pasif-interaktif.
- Partisipasi interaktif.
- Partisipasi dengan pemberian insentif.
- Partisipasi spontan (sukarela).

- Partisipasi secara profesional melibatkan organisasi non pemerintah (LSM)
- Partisipasi fungsional (kolaboratif).

Yadav (UNAPDI 1980) mengemukakan tentang adanya empat macam kegiatan yang menunjukkan partisipasi masyarakat di dalam kegiatan pembangunan, yaitu:

1. Partisipasi dalam Pengambilan Keputusan;
2. Partisipasi dalam Pelaksanaan Kegiatan;
3. Partisipasi dalam Pemantauan dan Evaluasi;
4. Partisipasi dalam Pemanfaatan Hasil Pembangunan;

Kemudian Febra (2016) dalam penelitiannya terkait Partisipasi Masyarakat dalam Pelestarian di Kawasan Kota Lama Sawahlunto, menyimpulkan bahwa masyarakat Kota Lama Sawahlunto memiliki tingkat partisipasi yang tinggi (29,2%) dan sangat tinggi (33,8%). Dan ada pengaruh signifikan faktor pengetahuan, usia, lama tinggal, jumlah keluarga, tingkat pendidikan dan sosialisasi program terhadap tingkat partisipasi masyarakat.

Wirastari & Suprihadjo (2012) menyatakan setidaknya ada 5 faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam upaya pelestarian, yaitu:

- a) Semakin lama seseorang tinggal, makin besar rasa memiliki dan tingkat partisipasinya;
- b) Motivasi yang didasari kesadaran masyarakat akan manfaat pelestarian;
- c) Perbedaan usia akan mempengaruhi gaya peran serta;
- d) Semakin tinggi tingkat pendidikan, akan lebih mudah memahami pelestarian;
- e) Jenis pekerjaan dan tingkat pendapatan akan berpengaruh terhadap tingkat partisipasi.

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Konservasi.

Berikut hasil sintesa faktor-faktor yang mempengaruhi program konservasi, yang diidentifikasi secara deduktif berdasarkan teori dan literatur.

Tabel 1. Sintesa Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Program Konservasi

	Fisik	Sosial Ekonomi	Sumberdaya	Manajemen	Kebijakan Pemerintahan
Van Meter dan Van Horn		Kondisi Sosial Ekonomi	Sumber kebijakan	Komunikasi Kecenderungan implementator	Kondisi Politik
Edward III			Sumber-sumber, Disposisi	Komunikasi	Struktur birokrasi
Hamdi (2015)		Partisipasi (tingkat manfaat & kemampuan berkontribusi)	Sumberdaya (Dana, SDM, informasi & teknologi). Perilaku pelaksana	Interaksi jejaring kerja (kerjasama & hubungan antar pelaksana).	Substansi kebijakan (konsistensi & keselarasan)
Hocking (2008)	Proses Alami (iklim & kondisi lingkungan)	Kepemilikan lahan, degradasi sosial & kemiskinan	Keterbatasan tenaga ahli Kurangnya metode, kriteria dan cara. Kapasitas dan keahlian	Pengaturan lembaga. Intervensi tidak sesuai. perencanaan, pemantauan dan evaluasi	Legislasi. Perencanaan teritorial dan sistem yang tidak memadai
Hanafi (2017)	Fisik, Fungsi, Lingkungan & Infrastruktur	Sosial Ekonomi	Finansial	Teknologi	Politik Hukum & aturan
Veillon (2014)	Air Infrastruktur	Identitas, kohesi sosial dan populasi Permukiman	Sumberdaya manusia Sumberdaya finansial	Sistem manajemen Aktifitas manajemen	Kerangka hukum
Roy & Kalindi (2017)	Restorasi bangunan yang sedang digunakan	Kapasitas klien Masalah stakeholders	Ketersediaan dokumen Keterbatasan sumberdaya Kurangnya pengetahuan/ metode/ cara.	Kompetensi agensi konservasi. Masalah dalam estimasi	

(Sumber: Analisa penelitian, 2019)

METODE

Penelitian ini adalah penelitian evaluasi-studi kasus (kualitatif). Model evaluasi input-output (Pollit & Bouckaert, 2011) yang disintesakan dengan *logic model* (Kellogg Foundation, 2004) digunakan untuk menggambarkan hubungan logis tiap tahapan program secara sistematis dan menyeluruh (*Need-Objective-Input-Activity-Output-Outcome*) beserta

identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhinya. Kemudian barulah dilakukan penilaian terhadap terhadap variabel relevansi, efektifitas, efeisiensi dan partisipasi.

Data kuantitatif dan kualitatif dikumpulkan melalui observasi langsung, angket dan wawancara. Selain itu juga didukung oleh data skunder berupa dokumen, laporan kegiatan dan data statistik lainnya. Angket terhadap warga penerima subsidi dilakukan dengan jumlah sampel 40 KK. Sedangkan wawancara terhadap pengelola kegiatan dan warga penerima subsidi dilakukan dengan *purposive sampling*. Analisa data dilakukan dengan triangulasi, baik menurut sumber atau metoda pengumpulan data.

Gambar 1. Adaptasi dari Model Evaluasi Input-Output
(Sumber: Pollit & Bouckaert, 2011)

Unit amatan pada penelitian ini adalah kawasan permukiman eks buruh tambang di Kelurahan Tanah Lapang yang berada di Kawasan Kota Lama Sawahlunto. Sedangkan fokus penelitian adalah evaluasi program pemugaran fasad bangunan melalui mekanisme Pemberian Subsidi.

HASIL PENELITIAN

Evaluasi dilakukan secara sistematis dan menyeluruh yang dimulai dari menjelaskan apa yang menjadi kebutuhan atau permasalahan yang mendasari hingga program konservasi dilakukan hingga *outcome* yang dihasilkan pasca program. Pada tahap awal akan dijelaskan hubungan logis tahapan program (*Need-Objective-Input-Activity-Output-Outcome*) beserta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Problem/Need

Permasalahan yang melatar belakangi pelaksanaan pemugaran fasad di Permukiman Eks Buruh Tambang di Kelurahan Tanah Lapang adalah perubahan bentuk fisik permukiman buruh tambang Tanah Lapang, yang menjadi tidak teratur dan cenderung kumuh sehingga dikhawatirkan mengancam kelestarian nilai sejarah budaya yang melekat pada kawasan tersebut (Cherish 2014).

Sedangkan fenomena yang terjadi adalah permukiman tersebut telah berubah fungsinya, dari awalnya sebagai barak buruh tambang batubara, kemudian berkembang menjadi hunian keluarga untuk karyawan perusahaan tambang. Bahkan meskipun

permukiman tersebut secara sah dimiliki oleh PTBA (BUMN), rumah-rumah tersebut banyak yang kemudian “dijual” oleh karyawan tambang kepada pihak lain (masyarakat umum). Hal tersebut terjadi karena perkembangan kebutuhan hunian tidak terakomodasi akibat terbatasnya ketersediaan lahan dan kondisi topografi kawasan yang berupa perbukitan. Hampir sebagian besar lahan di Kawasan Kota Lama merupakan asset perusahaan (PTBA, PT KAI) yang diwariskan sejak penambangan pada zaman kolonial.

Akibatnya, permukiman eks buruh tambang batubara tersebut Lapang berkembang menjadi permukiman padat. Dan masyarakat melakukan adaptasi dengan menambah ruang dan menambah fungsi lainnya (carport, pagar, taman, jemuran, dan lain sebagainya). Perubahan bentuk fisik tersebutlah kemudian yang mendasari Pemerintah Daerah merasa perlu untuk melakukan intervensi melalui Program Pemugaran Fasad.

Sehingga adapun faktor-faktor yang mempengaruhi kebutuhan masyarakat dan permasalahan adalah: perubahan fungsi bangunan (Hanafi dkk 2017), kepemilikan lahan (Hocking dkk 2008), kebutuhan hunian (Veillon 2014), dan kondisi lingkungan (topografi) (Hocking 2008).

Objective

Berdasarkan dokumen kegiatan yang diperoleh, tujuan utama dari program pemugaran fasad pada permukiman eks buruh tambang Tanah Lapang adalah menyelamatkan dan merawat bangunan bersejarah yang ada. Selain itu perubahan yang dilakukan diharapkan akan memberi dampak ekonomi terhadap masyarakat melalui aktifitas pariwisata, serta melalui pemberian subsidi dapat mengurangi beban masyarakat secara ekonomi dalam hal perawatan bangunan.

Namun kebijakan tersebut dibuat dengan pendekatan *top-down* atau kurang melibatkan warga (komunitas) pada permukiman tersebut, padahal langkah awal yang krusial dalam implementasi konservasi adalah melibatkan masyarakat dalam perencanaan dan perumusan kebijakan (Villiers 2009). Selain itu kebijakan dengan insentif merupakan kebijakan yang masih baru atau belum pernah sebelumnya dilakukan, ditambah kebijakan tersebut bersifat kontroversi karena ada potensi warga dirugikan akibat penambahan bangunan yang ada harus dibongkar. Kebijakan yang baru dan kontroversi cenderung akan menemui kendala pada pelaksanaannya dan kurang mendapat dukungan masyarakat (Winarno 2014)

Sehingga adapun faktor-faktor yang mempengaruhi adalah: karakteristik kebijakan (Hamdi 2015; Winarno 2014) dan partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan (Hamdi 2015; Roy dan Kalindi 2017; Villiers 2009).

Input

Input pada program pemugaran fasad adalah anggaran (finansial), sumberdaya manusia, dan kebijakan konservasi. Berdasarkan data yang diperoleh diketahui bahwa anggaran yang ada di Pemerintah cukup terbatas, namun masih mencukupi dan dapat dilakukan dengan beberapa tahap. Kemudian juga diketahui bahwa SDM pada bidang konservasi yang ada di Pemerintah juga terbatas, baik dari segi jumlah personil maupun pengetahuan dalam bidang konservasi. Akibat keterbatasan sumberdaya maka program pemugaran fasad dirancang dengan pendekatan swakelola. Studi, perencanaan dan pengawasan dilakukan secara swakelola oleh instansi pemerintah yang berwenang (Bidang Peninggalan Bersejarah dan Permuseuman pada Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Sawahlunto). Sedangkan pelaksanaan fisik pemugaran diserahkan pada warga penerima subsidi.

Sehingga faktor-faktor yang mempengaruhi input adalah: keterbatasan anggaran finansial (Hanafi 2017; Hocking 2008; Roy dan Kalindi 2017; Veillon 2014) serta keterbatasan sumberdaya manusia (Hamdi, 2015; Hocking, 2008; Veillon, 2014).

Activity

Setidaknya terdapat lima aktifitas yang dilakukan untuk menghasilkan output program yang telah direncanakan. Aktifitas-aktifitas tersebut beserta faktor-faktor yang mempengaruhinya adalah sebagai berikut.

Studi dan perencanaan

Pelaksanaan pemugaran fasad bangunan merupakan salah satu kegiatan yang sudah direncanakan dalam dokumen “Sawahlunto 2020: Agenda mewujudkan Kota Wisata Tambang yang Berbudaya” yang disusun oleh Pemerintah Daerah bersama LPM ITB (Kuswartojo, 2001). Dalam kajian tersebut dijelaskan bahwa pemugaran fasad dilakukan untuk meningkatkan kualitas visual kawasan.

Terkait program pemugaran fasad, studi/ kajian dibuat secara swakelola oleh Bidang Peninggalan Bersejarah Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Sawahlunto. Namun studi tersebut lebih berfokus pada aspek arsitektural dengan melakukan Studi Fasad Bangunan Cagar Budaya.

Namun berdasarkan data yang diperoleh, studi/ kajian yang dibuat lebih fokus pada kajian arsitektur berupa studi fasad. Tidak ditemukan adanya kajian yang secara komprehensif menilai kelayakan, manfaat dan dampak yang mungkin timbul. Selain itu perencanaan atau gambar teknis panduan fasad yang dibuat belum detail dan memenuhi syarat teknis. Dan berdasarkan keterangan masyarakat mereka tidak dilibatkan dalam pembuatan studi dan perencanaan. Sedangkan dalam program konservasi, perencanaan seharusnya dibuat bersama-sama melibatkan semua stakeholder yang berkepentingan terutama warga atau komunitas yang menempati bangunan pada kawasan tersebut (Villiers 2009). Akibatnya, kajian/ studi dan perencanaan yang dibuat kurang mengakomodasi kebutuhan dan aspirasi masyarakat, dan ditemukan adanya perbedaan (mismatch) antara tujuan program dengan kebutuhan (Radzuan 2014).

Gambar 2. Contoh Gambar Panduan Fasad Kelurahan Tanah Lapang
(Sumber: DKPBP Sawahlunto, 2019)

Sehingga adapun faktor-faktor yang mempengaruhi aktifitas studi dan perencanaan adalah: keterbatasan sumberdaya (Hanafi 2017; Hocking 2008; Roy dan Kalindi, 2017; Veillon 2014) dan partisipasi masyarakat dalam perencanaan (Villiers 2009).

Sosialisasi

Sosialisasi dilakukan agar warga penerima subsidi dapat memahami dengan baik latar belakang, tujuan serta bagaimana program pemugaran akan dilakukan.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan pengelola kegiatan, ditemukan bahwa pada sosialisasi/ FGD yang dilakukan memang belum optimal dan ditemukan bentuk penolakan oleh masyarakat.

Berdasarkan kuesioner terhadap penerima subsidi, ditemukan bahwa sebagian besar masyarakat “menyatakan” mendukung (75% mendukung, 10% biasa saja, 15% tidak mendukung).

Namun berdasarkan wawancara dengan warga penerima subsidi, ditemukan adanya unsur “keterpaksaan” dalam partisipasi masyarakat. Hal tersebut disebabkan oleh status legal kepemilikan yang memang secara sah dimiliki oleh perusahaan tambang

Gambar 3. Diagram reaksi masyarakat pada saat sosialisasi
(Sumber: Kuesioner, 2019)

(PTBA). Terlebih masyarakat merasa kebijakan yang dibuat merugikan dan membatasi mereka, dimana penambahan ruang atau massa bangunan dari bangunan aslinya harus dibongkar, dan berbagai ketentuan lain yang harus diikuti. Akibatnya, cukup banyak warga yang melayangkan protes pada saat sosialisasi, meskipun pada akhirnya mereka menyetujui.

Selain motif partisipasi karena keterpaksaan (coercive participation) (Rasoolimanesh dkk 2017), ditemukan juga bahwa masyarakat berpartisipasi karena ketertarikan untuk mendapat subsidi, atau bentuk partisipasi dengan insentif (Spiridon dan Sandu 2015). Hal tersebut yang mungkin melatar belakangi tingginya tingkat partisipasi masyarakat yang ditemukan oleh Febra (2016), meskipun perlu kajian lebih mendalam untuk menyimpulkannya.

Sehingga adapun faktor-faktor yang mempengaruhi aktifitas sosialisasi adalah: aspek kepemilikan (Hocking 2008), motivasi partisipasi karena insentif (Rasoolimanesh 2017; Spiridon dan Sandu 2015).

Pemberian Subsidi

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

Selain itu berdasarkan data yang diperoleh, kesepakatan antara pemerintah sebagai pemberi subsidi dengan warga penerima subsidi dinyatakan dalam bentuk surat pernyataan bermaterai. Menurut peneliti, surat tersebut memiliki kekuatan hukum yang lemah dan berpotensi memiliki pengaruh terhadap komitmen dan kepatuhan penerima subsidi.

Sehingga adapun faktor-faktor yang mempengaruhi aktifitas pemberian subsidi adalah: keterbatasan anggaran finansial (Hocking 2008; Hanafi 2017; Veillon 2014; Roy dan Kalindi 2017) dan legalitas program (Hocking 2008).

Pelaksanaan

Untuk mekanisme pelaksanaan, pemugaran fasad diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat yang telah ditunjuk dan bersedia melakukan perbaikan fasad bangunan menurut panduan dan pedoman teknis yang diberikan Pemerintah. Berdasarkan wawancara dengan Ibu Rika Cherish (Plt Kepala Kantor Peninggalan Bersejarah dan Permuseuman), mekanisme pelaksanaan secara swakelola masyarakat ini sengaja dipilih karena pertimbangan banyak hal, yaitu keterbatasan anggaran yang ada dan untuk

meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelestarian. Selain itu juga dikarenakan kesulitan teknis dalam membuat anggaran biaya pekerjaan konservasi yang bersifat tambal sulam.

Selain itu pengelola kegiatan yang diwawancarai menyatakan memang banyak kendala pada waktu pelaksanaan, terutama masyarakat yang secara swakelola melakukan pekerjaan memiliki pengetahuan teknis yang sangat minim, serta kendala teknis lainnya seperti kesulitan mencari tukang dan ketersediaan biaya untuk menutup kebutuhan biaya yang tidak terpenuhi oleh subsidi yang diberikan.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi kegiatan Pelaksanaan Pemugaran adalah:

- Faktor eksternal berupa aspek kepemilikan (keterpaksaan) dan motivasi untuk mendapatkan subsidi;
- Rendahnya komitmen penerima subsidi dalam mengikuti gambar dan panduan yang diberikan. Hal tersebut disebabkan oleh ketidaksukaan dengan desain fasad yang diberikan, keinginan untuk mengikuti tren dan ikut-ikutan;
- Lemahnya legalitas program, kesepakatan dibuat hanya berdasarkan surat pernyataan bermaterai;
- Lemahnya pengawasan dan pendampingan yang dilakukan instansi terkait.

Pengaruh dari faktor-faktor tersebut menyebabkan terjadinya bentuk penyimpangan partisipasi masyarakat. Dalam hal ini partisipasi bersifat manipulatif juga dapat dilakukan oleh penerima subsidi dengan sengaja maupun tanpa sengaja.

Gambar 4. Prosentase Masyarakat yang mengikuti Gambar dan Panduan
(Sumber: Kuesioner, 2019)

Berdasarkan kuesioner, sebagian besar masyarakat mengakui mereka telah mengikuti gambar dan pedoman yang diberikan (72,5% mengikuti, 5% mengikuti sebagian, 22,5% tidak mengikuti), meskipun berdasarkan data laporan terdapat perbedaan yang cukup signifikan.

Pengawasan

Untuk pekerjaan pengawasan dan pendampingan, pekerjaan tersebut dilakukan secara swakelola oleh instansi pemerintah yang ditunjuk (Dinas Pariwisata bekerjasama dengan Dinas Pekerjaan Umum, dan instansi lain). Pengelola kegiatan yang diwawancarai memang mengakui bahwa pengawasan yang dilakukan beluk maksimal.

[...] *belum (optimal), pengawas terkesan lepas tangan.* [...] (Bapak UD, pengelola kegiatan)

[...] *belum, pengawasan belum optimal dan sesuai SOP* [...] (Ibu Fera, pengelola kegiatan, wawancara 31.03.19)

Berdasarkan hasil kuesioner dan wawancara dengan masyarakat yang berpartisipasi pada program tersebut, sebagian besar masyarakat menyatakan bahwa hanya sesekali mendapat kunjungan dari petugas pengawas (5% sering, 70% hanya sesekali, dan 25% tidak pernah).

Output

Melalui pelaksanaan yang hampir sepenuhnya diserahkan pada masyarakat tentu akan diperoleh hasil yang bervariasi, terlebih lagi pengawasan dan pendampingan tidak dilakukan dengan baik.

Gambar 5. Prosentase Kunjungan Pengawas menurut Penerima Subsidi
(Sumber: Kuesioner, 2019)

Berdasarkan data laporan yang ada diperoleh hasil ketercapaian dan kesesuaian dengan rekomendasi, yang dijelaskan dalam keterangan dan grafik dibawah ini:

Output kegiatan Pemugaran Fasad di Kelurahan Tanah Lapang dinilai berdasarkan kesesuaian bentuk atap, pintu, jendela dan ventilasi, baik pada bangunan induk maupun bangunan anak. Adapun hasil yang didapat tercapai sesuai rekomendasi sebesar 18,4%, dan tidak sesuai sebesar 81,6%.

Gambar 6. Prosentase Kesesuaian Bentuk Fasad dengan Rencana
(Sumber: Laporan kegiatan, 2019)

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

Sehingga dapat disimpulkan bahwa *output* berupa perubahan massa bangunan cukup baik, sedangkan kesesuaian dengan rencana atau otentitas (keaslian) sangat rendah.

Outcome

Melalui *output* yang dihasilkan pada kegiatan pemugaran fasad, maka *outcome* (dampak) yang diharapkan berdasarkan tujuan dan rencana yang telah dibuat adalah perubahan terhadap karakteristik fisik kawasan, perubahan sikap dan kesadaran masyarakat terhadap upaya pelestarian, serta dampak terhadap aktifitas pariwisata.

Perubahan karakteristik kawasan

Kawasan permukiman eks buruh tambang Tanah Lapang secara struktur dan pola ruang memang tidak mengalami perubahan, baik sebelum program pemugaran dilakukan maupun pasca program. Yang menjadi *concern* pemerintah adalah perkembangan permukiman yang menjadi tidak teratur dan cenderung kumuh, serta mengancam keberadaan nilai sejarah dan karakter fisik asli permukiman tersebut.

Melalui program pemugaran fasad, perkembangan permukiman tersebut dapat dibatasi dan dikembalikan pada karakteristik fisik aslinya meskipun tingkat keaslian otentitas fasad bangunan yang dihasilkan masih sangat rendah.

Namun program tersebut hanya mampu memberikan dampak atau perubahan yang bersifat sementara (jangka pendek), karena selama kebutuhan sesungguhnya masyarakat pada permukiman tersebut belum terakomodasi dengan baik, maka resistensi dan pelanggaran akan selalu ada.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi *outcome* berupa perubahan karakteristik kawasan adalah:

- Lemahnya manajemen pengelolaan dan pengendalian.
- Rendahnya motivasi masyarakat untuk berperan aktif dalam pelestarian.

Akibatnya, terjadinya kecenderungan kawasan untuk berubah kembali pada kondisi pra program. Dimana mulai banyak bangunan yang telah dipugar, kembali melakukan

Gambar 7. Permukiman Buruh Tambang Tanah Lapang Tahun 1910.
(Sumber: DKPBP Sawahlunto, 2019)

Gambar 8. Permukiman Eks Buruh Tambang Tanah Lapang Pascaprogram.
(Sumber: DKPBP Sawahlunto, 2019)

Gambar 9. Grafik Perubahan Sikap dan Motivasi Masyarakat dalam Pestaarian
(Sumber: Kuesioner, 2019)

perubahan fasad maupun penambahan ruang atau massa bangunan (*infill*).

Perubahan sikap & motivasi masyarakat dalam pelestarian

Perubahan sikap dan kesadaran masyarakat terhadap upaya pelestarian diukur dengan membandingkan sikap masyarakat pada saat sosialisasi dengan sikap masyarakat pasca program.

Berdasarkan kuesioner yang dilakukan, ditemukan perpindahan 15% masyarakat yang sebelumnya tidak mendukung program pada saat sosialisasi, menjadi bersikap biasa saja pada pasca program. Dalam artian bahwa masyarakat tersebut sudah mengetahui dan menyadari pentingnya upaya pelestarian, namun belum meyakini bahwa upaya pelestarian tersebut akan mendatangkan manfaat buat mereka. Sehingga dapat disimpulkan bahwa perubahan sikap dan motivasi masyarakat terhadap upaya pelestarian hanya sedikit atau tidak terlalu signifikan.

Pengaruh terhadap aktifitas wisata

Perubahan karakteristik kawasan tentunya diharapkan akan berpengaruh terhadap peningkatan aktifitas pariwisata berbasis cagar budaya di Kawasan Kota Lama. Berdasarkan data dari BPS, kunjungan wisata di Kawasan Kota Lama Kota Sawahlunto dalam kurun 2013-2017 mengalami peningkatan, meskipun pada beberapa tahun terakhir mengalami tren penurunan.

Menurut pengelola kegiatan, program pemugaran fasad memang tidak ditargetkan untuk meningkatkan aktifitas pariwisata pada kawasan tersebut, karena program tersebut tidak memiliki hubungan langsung dengan aktifitas wisata. Namun melalui peningkatan kualitas visual kawasan diharapkan dapat memberikan “image” lingkungan yang baik, dan mendukung terciptanya “sense of place” dari kawasan bersejarah tersebut.

Selain itu hubungan dan pengaruh antara program pemugaran fasad dengan aktifitas pariwisata di kawasan kota lama perlu untuk dikaji lebih lanjut.

[...] ya kalau untuk menilai pengaruhnya tentu perlu ada kajian, tapi menurut saya tentu saja ada pengaruhnya seperti misalnya wisata minat khusus yang dilakukan kalangan akademis (dosen & mahasiswa) untuk melakukan kajian tentang penataan kawasan [...] (Axis Citra Pama, Kabid Promosi Wisata Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Sawahlunto).

DISKUSI DAN PEMBAHASAN

Relevansi Program

Pertanyaan penting untuk menilai relevansi program adalah apakah capaian program yang dihasilkan memiliki kaitan dengan kebutuhan masyarakat dan sudah sesuai dengan agenda dan kebijakan, baik ditingkat daerah, nasional dan global. (Bappenas 2017, Dunn 2003, OECD 1999).

Kesesuaian program dengan agenda & kebijakan.

Berdasarkan dokumen dan literatur yang diperoleh, Program Pemugaran Fasad memiliki kesesuaian yang tinggi terhadap agenda global, khususnya dalam bidang pelestarian. Hal tersebut tercermin dari berbagai konvensi yang diinisiasi oleh berbagai Badan Pelestarian Cagar Budaya Dunia (WHC-UNESCO, ICOMOS, ICCROM, dan sebagainya). Selain itu program pemugaran fasad bisa dikatakan cukup relevan dengan agenda SDG's terutama pada tujuan 11 untuk menciptakan kota dan komunitas yang berkelanjutan melalui hunian yang inklusif, sehat, aman, tangguh dan berkelanjutan.

Sedangkan untuk kebijakan pemerintah pusat & daerah, sudah tentu Program Pemugaran Fasad memiliki kesesuaian yang tinggi. Karena program pelestarian tersebut

dilatar belakangi oleh berbagai aturan terutama UU Cagar Budaya dan peraturan lainnya yang mengamankan kewajiban upaya pelestarian kepada pemerintah

Kesesuaian program dengan kebutuhan masyarakat

Indikator relevansi lainnya adalah kesesuaian dengan kebutuhan masyarakat (BAPPENAS, 2017). Berdasarkan evaluasi yang sudah dilakukan dapat disimpulkan bahwa program pemugaran fasad sangat relevan dengan kebutuhan masyarakat akan biaya perawatan bangunan. Bahkan tidak sedikit masyarakat yang sekaligus memperbaiki bagian bangunan lainnya, seperti plafon, lantai, dinding dan atap.

Namun pada hunian masyarakat di area Tanah Lapang, ditemukan adanya *mismatch* antara tujuan program dengan kebutuhan akan ruang dan hunian yang layak.

[...] yah memang kita tahu sudah dibuat gambar dan pedomannya, tapi (akibatnya) rumah saya jadi tambah sempit, karena bagian depan harus dibongkar [...] (Bapak CT, warga penerima subsidi)

[...] waktu itu (sosialisasi), saya protes, soalnya rumah jadi sempit..yang bisa dibangun jadi sedikit [...] (Bapak AD, warga penerima subsidi)

[...] yah, memang untuk permukiman Tanah Lapang kebutuhan ruang sangat tinggi, tapi tetap ada batasan-batasan dan aturan yang harus dipatuhi [...] (Ibu Rika Cherish, ketua tim pengelola kegiatan)

Berdasarkan penjelasan diatas, maka penilaian variabel relevansi dapat disimpulkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 2. Penilaian Variabel Relevansi

Sub variabel Kesesuaian dengan agenda dan kebijakan	
Indikator	Penilaian
Kesesuaian dengan agenda pelestarian global	Relevansi tinggi
Kesesuaian dengan agenda dan kebijakan pemerintah	Relevansi tinggi
Sub variabel Kesesuaian dengan agenda dan kebijakan	
Indikator	Penilaian
Kebutuhan akan ruang dan hunian yang layak	Relevansi rendah
Kebutuhan biaya perawatan bangunan	Relevansi tinggi

(Sumber: Analisa, 2019)

Efektifitas Program

Tingkat efektifitas program diukur dengan membandingkan tujuan dan *output* program dengan *outcome* yang dihasilkan.

Pertanyaan - pertanyaan penting terkait efektifitas adalah: apakah program telah mencapai target *output* dan *outcome* yang diharapkan, bagaimanakah kualitas pencapaian

outcome, bagaimanakah perbandingan *outcome* yang didapat dengan input dan tujuan program?

Ketercapaian outcome

Berdasarkan evaluasi terhadap outcome pada bagian sebelumnya, ditemukan bahwa perubahan pada karakteristik kawasan memang belum sepenuhnya berhasil mengembalikan autentitas dan karakteristik asli bangunan pada kawasan tersebut, namun pengelola kegiatan menyatakan bahwa setidaknya program berhasil “mengangkat” kembali karakteristik dasar dari kawasan tersebut, dan hal tersebut sudah merupakan capaian yang besar. Dan melalui program pemugaran fasad, telah terjadi peningkatan kualitas visual lingkungan pada kawasan tersebut.

Selain itu menurut pengelola kegiatan, program cukup berhasil meningkatkan pengetahuan masyarakat terhadap upaya pelestarian, meskipun belum menyeluruh dan baru hanya sebatas “tahu”. Namun setidaknya telah terjadi perubahan sikap masyarakat dalam mendukung upaya pelestarian di Kawasan Kota Lama.

Sedangkan untuk hubungan dan pengaruh program terhadap aktifitas wisata memerlukan kajian lanjutan. Namun setidaknya keberadaan objek program (permukiman Tanah Lapang dan area komersial Pasar Remaja yang mendapatkan subsidi) mampu menciptakan wisata minat khusus, seperti penelitian mahasiswa, wisata edukasi, wisata kuliner, dll.

Perbandingan outcome dengan input dan tujuan

Efektifitas juga dinilai dengan membandingkan *outcome* yang dihasilkan dengan input dan tujuan program (Sugiyono 2018). Jika dibandingkan *outcome* dihasilkan program dengan input program, tentunya dapat dikatakan bahwa input pada program yang memang terbatas, cukup efektif menghasilkan perubahan (*outcome*) yang ada. Dengan bantuan subsidi yang hanya sebesar Rp. 10.000.000 untuk tiap rumah dan dengan keterbatasan SDM yang ada, perubahan (*outcome*) yang dihasilkan cukup besar.

Selain itu jika dibandingkan dengan tujuan yang ingin dicapai pada program pemugaran fasad, berbagai perubahan (*outcome*) yang dihasilkan berdampak langsung dan cukup efektif terhadap kelestarian kawasan cagar budaya tersebut. Namun berdasarkan kecenderungan permukiman untuk berubah kembali kepada kondisi pra-program, dapat dikatakan bahwa program hanya mampu menghasilkan perubahan yang bersifat sementara atau kurang efektif dalam menjaga kelestarian kawasan.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka penilaian variabel efektifitas dapat disimpulkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 3. Penilaian Variabel Efektifitas

Sub variabel Ketercapaian outcome	
Indikator	Penilaian
Perubahan karakteristik kawasan	Efektifitas sedang
Perubahan sikap dan motivasi masyarakat	Efektifitas rendah
Pengaruh terhadap aktifitas wisata	Efektifitas rendah
Sub variabel Perbandingan outcome dengan input	
Indikator	Penilaian
Perbandingan input - outcome	Efektifitas tinggi
Perbandingan tujuan - outcome	Efektifitas rendah

(Sumber: Analisa, 2019)

Berdasarkan penilaian diatas, dapat disimpulkan bahwa pada pelaksanaan program pemugaran fasad yang dilakukan di area Tanah Lapang belum efektif (tingkat efektifitas rendah).

Efisiensi Program

Tingkat efisiensi program diukur dengan membandingkan input dengan *output* yang dihasilkan. Sedangkan indikator yang digunakan adalah rasio antara dana subsidi dengan biaya aktual untuk menghasilkan output. Pada pelaksanaan program pemugaran fasad diperoleh tingkat efisiensi yang tinggi, karena seluruh dana subsidi terserap dengan baik, bahkan tidak sedikit masyarakat yang menggunakan dana pribadi untuk menutupi kebutuhan biaya aktual dari pekerjaan pemugaran tersebut. Memang sudah ada keinginan dari masyarakat untuk meningkatkan kualitas bangunan yang mereka tempati, dan dengan adanya pemberian subsidi oleh pemerintah masyarakat melihatnya sebagai peluang untuk berpartisipasi dan “sekaligus” memperbaiki bangunan yang mereka tempati.

[...] dana subsidi sangat kurang, sedangkan kita memang ingin yang terbaik untuk rumah sendiri, untuk dana pribadi waktu itu saya habis 30 juta [...] (Bapak BY, warga penerima subsidi)

[...] dengan besaran subsidi yang hanya sepuluh juta rupiah, kita mampu menstimulus warga agar mau meningkatkan kualitas bangunannya [...] (Ibu Rika Cherish, ketua tim pengelola kegiatan)

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa pada pelaksanaan program pemugaran fasad yang dilakukan di area Tanah Lapang sangat efisien (efisiensi tinggi).

Keberlanjutan Program

Keberlanjutan dinilai dengan melihat adanya upaya lanjut setelah program dilaksanakan, baik yang dilakukan oleh masyarakat penerima subsidi, maupun berupa program lanjutan oleh pemerintah.

Berdasarkan observasi dan data yang diperoleh, sebagian besar masyarakat hanya berusaha mempertahankan kondisi yang ada, bahkan tidak sedikit yang melanggar dengan melakukan kembali penambahan ruang/bangunan maupun membangun bangunan baru.

Setelah tahun 2011 program pemugaran fasad bangunan memang tidak dilanjutkan lagi karena keterbatasan anggaran. Namun ada beberapa kegiatan yang bertujuan untuk memotivasi warga untuk tetap mempertahankan melalui kegiatan pemberian *reward* (kompensasi). Selain itu juga ditemukan kegiatan peningkatan kualitas visual kawasan melalui pengecatan atap dan pemberian tirai di area Pasar Remaja.

[...] *Program Pemugaran Fasad melalui pemberian subsidi memang tidak dilanjutkan lagi, karena anggaran yang ada terbatas [...]* (Bapak Amri Permato, pengelola kegiatan)

[...] *saat ini terputus 5 tahun kebelakang, karena kebijakan kurang berpihak kepada pelestarian, namun dengan pemerintahan baru semoga akan ada dukungan yang besar kembali [...]* (Ibu Rika Cheri, pengelola kegiatan)

[...] *sebagian besar masyarakat masih berupaya mempertahankan bentuk bangunan sesuai rekomendasi [...]* (Bapak Rahmat Gino S.G, pengelola kegiatan)

Tabel 3. Penilaian Variabel Efektifitas

Variabel Keberlanjutan	
Indikator	Penilaian
Adanya upaya lanjut oleh penerima subsidi	Keberlanjutan rendah
Adanya program lanjutan oleh pemerintah	Keberlanjutan rendah

(Sumber: Analisa, 2019)

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa program pemugaran fasad melalui pemberian subsidi memiliki tingkat keberlanjutan yang rendah.

Partisipasi Masyarakat dalam Pelestarian

Berdasarkan paparan evaluasi pada bagian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat merupakan faktor utama yang mempengaruhi program pemugaran fasad.

Adapun bentuk partisipasi masyarakat dalam program menurut tahapan program adalah:

- Partisipasi dalam pelaksanaan;
- Partisipasi dalam pemanfaatan.

Sedangkan dalam tahapan perumusan kebijakan dan monitoring evaluasi program, partisipasi masyarakat sangat rendah atau bahkan tidak ada.

Cukup sulit mendefinisikan tingkat partisipasi masyarakat dalam program pemugaran fasad, karena beragamnya pengertian tingkat partisipasi berdasarkan literatur yang ada. Karena selain bentuk partisipasi karena adanya insentif (subsidi) yang diberikan, partisipasi juga didasari oleh adanya unsur keterpaksaan.

Selain itu bentuk penyimpangan partisipasi oleh masyarakat baik pada pelaksanaan maupun pemanfaatan pasca program tidak ditemukan pada literatur. Penyimpangan pada pelaksanaan dapat berupa pekerjaan yang dilakukan oleh masyarakat yang tidak sesuai kesepakatan atau ketentuan yang telah disepakati bersama. Sedangkan penyimpangan pada pemanfaatannya, berupa kecenderungan masyarakat untuk merubah kembali bentuk fisik bangunan atau dengan menambah kembali ruang pada bagian depan bangunan sehingga menutupi fasad aslinya.

Penyimpangan partisipasi tersebut dapat didefinisikan sebagai tindakan manipulasi atau pelanggaran yang dilakukan secara sengaja oleh paartisipan (masyarakat), hal tersebut

disebabkan oleh faktor internal (motivasi, komitmen, sikap) serta faktor eksternal (manajemen kegiatan dan legalitas kegiatan).

Namun berdasarkan kajian literatur pada bagian sebelumnya terdapat perbedaan pada yang dimaksud dengan tingkat partisipasi. Tingkat partisipasi (menurut tangga *Arnstein*) berdasarkan temuan di lapangan pada program pemugaran fasad masih berada pada level *tokenism*, dimana peran masyarakat masih sangat lemah dalam mengambil keputusan ataupun merumuskan kebijakan terkait program pemugaran fasad. Masyarakat belum dilibatkan sepenuhnya dalam perumusan kebijakan dan perencanaan program. Sebagian besar penerima subsidi baru mengetahuinya pada saat dilakukan Sosialisasi/FGD, sehingga cukup banyak terjadi penolakan pada saat itu.

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Program

Dari berbagai paparan pada bagian evaluasi sebelumnya, kerangka hubungan tahapan program dan faktor-faktor yang mempengaruhinya dapat kita simpulkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 4. Tahapan Program Pemugaran Fasad Melalui Pemberian Subsidi Dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhinya.

	Need/ Problem	Objective	Input	Studi & Perencanaan	Sosialisasi	Pemberian subsidi	Pelaksanaan	Pengawasan	Output	Outcome (pasca program)
Aspek Fisik										
Perubahan fungsi										
Kebutuhan ruang										
Kondisi lingkungan										
Aspek Sosial										
Aspek kepemilikan										
Perkembangan hunian										
Aspek Sumberdaya										
Keterbatasan Anggaran (finansial)										
Keterbatasan SDM Konservasi										
Aspek Manajemen/ Pengelolaan										
Perencanaan, Monitoring, Evaluasi										
Pengendalian										
Komunikasi										
Koordinasi										
Aspek Partisipasi										
Motivasi partisipasn										
Komitmen partisipan										
Sikap terhadap konservasi										
Aspek Kebijakan/ Pemerintahan										
Karakteristik kebijakan										
Legalitas kebijakan										

(Sumber: Analisa, 2019)

Berdasarkan tabel diatas dapat kita lihat bahwa faktor-faktor fisik berupa perubahan fungsi, kebutuhan ruang dan kondisi lingkungan mempengaruhi perubahan bentuk karakteristik fisik bangunan pada pra program, dan juga mempengaruhi terjadinya kecenderungan permukiman untuk berubah kembali pasca program. Perubahan fungsi bangunan sebagai barak buruh tambang menjadi hunian karyawan (hunian keluarga) menyebabkan terjadinya adaptasi yang dilakukan penghuni berupa penambahan ruang sehingga menutupi fasad aslinya.

Sedangkan faktor-faktor sosial berupa aspek kepemilikan dan perkembangan hunian mempengaruhi kondisi permukiman pra program, mempengaruhi partisipasi dalam sosialisasi dan pelaksanaan, serta kecenderungan perubahan permukiman pascaprogram.

Faktor karakteristik kebijakan mempengaruhi perumusan kebijakan, aktifitas sosialisasi dan pelaksanaan pemugaran, sedangkan legalitas kebijakan berpengaruh terhadap pelaksanaan program.

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

Faktor-faktor manajemen sebagian besar berpengaruh terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan program, serta pemanfaatan pasca program. Secara umum masyarakat dilibatkan hanya dalam pelaksanaan dan pemanfaatan pasca program, sehingga faktor-faktor partisipasi sangat besar pengaruhnya terhadap pelaksanaan dan pemanfaatan pasca program. Terlebih program memang dirancang dengan memberdayakan sumberdaya yang ada pada masyarakat.

KESIMPULAN

Pemugaran fasad melalui pemberian subsidi di permukiman eks buruh Tanah Lapang cukup relevan dengan berbagai agenda dan kebijakan pelestarian cagar budaya. Dan cukup relevan dengan kebutuhan biaya dalam perawatan bangunan cagar budaya. Namun ditemukan adanya ketidak sesuaian antara tujuan program dengan kebutuhan akan ruang dan fungsinya sebagai hunian, karena permukiman tersebut telah berubah fungsi dari barak buruh tambang menjadi hunian keluarga. Perlu kajian lebih lanjut untuk mengetahui apakah permukiman tersebut masih relevan dengan fungsinya sebagai hunian dan kebutuhan saat ini, serta bentuk adaptasi yang mungkin dapat menjadi solusinya.

Akibat keterbatasan sumberdaya, maka program dirancang dengan pendekatan swakelola dan memberdayakan sumberdaya yang ada pada pemerintah. Perencanaan dan pengawasan dilakukan oleh instansi pemerintah, dan pelaksanaan pemugaran diserahkan pada masyarakat yang menerima subsidi. Kebijakan yang dibuat dengan pendekatan *top-down* dan non partisipatif cenderung bersifat kontroversi, sehingga pada saat sosialisasi ditemukan adanya unsur penolakan. Partisipasi masyarakat yang cukup tinggi dalam pelaksanaan lebih didasari oleh motivasi atau ketertarikan warga untuk memperoleh subsidi, serta adanya unsur keterpaksaan akibat aspek kepemilikan.

Melalui pendekatan swakelola dan partisipasi masyarakat melalui pemberian subsidi, diperoleh tingkat efisiensi yang cukup tinggi. Namun dalam pelaksanaannya, terjadi bentuk penyimpangan partisipasi akibat rendahnya komitmen masyarakat dan lemahnya manajemen kegiatan. Akibatnya, output yang dihasilkan belum sepenuhnya sesuai dengan rencana, dan pada akhirnya program belum efektif memberi perubahan dan dampak yang diharapkan.

Pasca Program, ditemukan kecenderungan permukiman untuk berubah kembali pada kondisi pra-program. Hal tersebut diakibatkan oleh rendahnya motivasi dan sikap

masyarakat terhadap upaya pelestarian, serta lemahnya manajemen pengelolaan dan pengendalian cagar budaya.

SARAN/REKOMENDASI

Agar program konservasi di Kawasan Kota Lama Sawahlunto dapat efektif dan *sustainable*, maka perlu adanya beberapa perubahan paradigma kebijakan dalam program konservasi:

1. Kebijakan *Top-down* menjadi *Bottom-up* (partisipatif);
2. Kebijakan yang lebih berorientasi pada manfaat (*benefits*) dan nilai (*value*);
3. Meningkatkan tingkat partisipasi menjadi kolaborasi;
4. Program perbaikan (*rehabilitation*) menjadi pemeliharaan berkelanjutan (*sustainable maintenance*) (Akasah & Zuraidi 2011);
5. Program pemugaran (*restoration*) menjadi pemanfaatan adaptif (*adaptive re-use*).

Adapun beberapa rekomendasi dan implikasi kebijakan terhadap program konservasi yang dapat dilakukan adalah:

1. Upaya pengambilalihan kepemilikan cagar budaya;
2. Perlunya dilakukan berbagai kajian/studi lanjutan;
3. Peningkatan SDM konservasi, baik secara kuantitas maupun kualitas.;
4. Meningkatkan anggaran dalam program pelestarian;
5. Pembuatan perencanaan yang menyeluruh dan rinci (*Masterplan*);
6. Menyediakan Pedoman (*Guideline*) yang jelas dan rinci;
7. Sosialisasi dan edukasi diadakan secara rutin;
8. Teknis pelaksanaan tidak sepenuhnya diserahkan pada masyarakat;
9. Perbaikan pada mekanisme pemberian dana/subsidi;
10. Kesepakatan harus memiliki kekuatan hukum untuk meningkatkan komitmen dan memberi sanksi jika melanggar;
11. Perlunya manajemen resiko dan mitigasi bencana.

DAFTAR PUSTAKA

- BAPPENAS. Pedoman Evaluasi Pembangunan Nasional. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, 2017.
- Cherish, R. "Perencanaan Konservasi Kawasan Eks Permukiman Buruh Tambang Batubara di Kota Sawahlunto Sumatera Barat." *Jurnal Arsitektur Melayu dan Lingkungan* 1, No. 1 (2014): 57-74.
- Dunn, W. N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003.
- Febra, K. Partisipasi Masyarakat dalam Pelestarian Bangunan Cagar Budaya di Kawasan Kota Lama Sawahlunto (Master Thesis). Padang: Universitas Andalas, 2016.
- GAO. *Case Study Evaluation*. United States General Accounting Office, 1990.
- Hamdi, M. Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi. Bogor: Ghalia Indonesia, 2015.
- Hanafi, M. H., dkk. *Factors Influence on Conservation of Heritage Building in Malaysia*. Paper presented at the 2nd International Conference on Social Sciences, Malaysia, 2017.
- Hocking, M., dkk. *Enhancing our Heritage Toolkit: Assessing management effectiveness of natural World Heritage sites*. UNESCO World Heritage Center, 2008.
- Kuswartojo, T. *Sawahlunto 2020: Agenda Mewujudkan Kota Wisata Tambang yang Berbudaya*. Bandung: Pemerintah Kota Sawahlunto, 2001.
- Nurchahyo, N. T. *Evaluasi Pengelolaan Cagar Budaya Kota Tambang Sawahlunto*. (Thesis), Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2015.
- OECD. *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*. Paris, 1991.
- Pollitt, C., dan G. Bouckaert. *Public Management Reform*, 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Radzuan, I. S. M., dan Y. Ahmad. "Synthesising An Effective Incentives System In Safeguarding The Heritage Village Of Melaka And George Town." *Planning Malaysia: Journal of the Malaysian Institute of Planners* 5, (2016): 157-68.
- Radzuan, I. S. M., dkk. "Cultural heritage, incentives system and the sustainable community: Lessons from Ogimachi Village, Japan." *GEOGRAFIA Online Malaysian Journal of Society and Space* 10, No. 1 (2014): 130-46.
- Radzuan, I. S. M., dkk. "A rethink of the incentives programme in the conservation of South Korea's historic villages." *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development* 5, No. 2 (2015): 176-201.
- Rasoolimanesh, S. M., dkk. "Community participation in World Heritage Site conservation and tourism development." *Tourism Management* 58, (2017): 142-53.
- Roy, D., dan S.N. Kalindi. "Critical challenges in management of heritage conservation projects in India." *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development* 7, No. 3 (2017): 290-307.
- Spiridon, P., dan I. Sandu. "Conservation of the Cultural Heritage: From participation to collaboration." *ENCATC Journal of Cultural Management & Policy* 5, No. 1 (2015): 43-52.
- Veillon, R. *State of Conservation of World Heritage Properties*. 2014.
- Villiers, D. J. D. *The Role of Tourism in Heritage and Community Development The Role of Heritage Tourism*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009.
- Winarno, B. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: CAPS (Center of Academic Publishing Service), 2014.
- Wirastari, V. A., dan R. Suprihadjo. "Pelestarian Kawasan Cagar Budaya Berbasis Partisipasi Masyarakat (Studi Kasus: Kawasan Cagar Budaya Bubutan, Surabaya)." *Jurnal Teknik ITS* 1, No. 1 (2012): 63-7.

Yin, R. K. *Studi Kasus Desain dan Metode* (D. Mudzakir, Trans. 11 ed.). Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012.