

Volume 17, Nomor 1 (Mei 2013)

ISSN 0852-9213



JKAP

JURNAL KEBIJAKAN & ADMINISTRASI PUBLIK

Analisa Penerapan Aplikasi Pelaporan Kepegawaian Berbasis Web
Pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Cilacap
Rini Mediaswati dan Fajar Sidik

Akuntabilitas Pelayanan Publik dalam Pelaksanaan E-Procurement
di Kota Pangkalpinang
Aprizal dan Jon Roi Tua Purba

Standar Akuntansi Pemerintahan dalam Mewujudkan Akuntabilitas
dan Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah
Erwinton Putra Antonius Tarigan dan Lastria Nurtanzila

Jalan Terjal Desentralisasi: Dinamika Penyelenggaraan
Urusan Kepurbakalaan di Kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat
pada Era Otonomi Daerah
Sri Sugiharta dan Tree Setiawan Pamungkas

Proses Perumusan Kebijakan Pertambangandi Kabupaten Sumbawa
Sri Nurhidayati

Gugurnya Kebijakan Sekolah Bertaraf Internasional:
Investasi Pendidikan Vs Komersialisasi Pendidikan
Edison

JKAP	Vol. 17	Nomor 1	Halaman 1-92	Yogyakarta Mei 2013	ISSN 0852-9213
------	---------	---------	-----------------	------------------------	-------------------

**MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK
UNIVERSITAS GADJAH MADA**

Jalan Terjal Desentralisasi: Dinamika Penyelenggaraan Urusan Kepurbakalaan di Kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat pada Era Otonomi Daerah

Sri Sugiharta
Pegawai Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
srisugiharta@gmail.com

Tree Setiawan Pamungkas
Mahasiswa Magister Administrasi Publik UGM
tsp.uta@gmail.com

Abstract

This article analyzes the management of archaeological sites during regional autonomy era (1999-2011) in Tanah Datar district, West Sumatera. The analysis is interesting for several reasons: (1) the complexity of the process of decentralizing public service delivery in the realm of archeological sites management; (2) natural resource management within the regional autonomy context; (3) and archeological sites preservation in Tanah Datar district and how it relates to public service delivery during regional autonomy era. Based on study findings obtained in a research on the conduct of public service delivery in archeological sites management in Tanah Datar district, showed that both decentralization and policy makers play an important role in the process. The success or lack of it, of the conduct of public service delivery in the realm of archeological sites management is not influenced directly by the government system in place, rather, the degree of commitment, interest, and political will of local government.

Key words: Archeological sites, decentralization, policy implementation, regional autonomy, Tanah Datar district

Abstrak

Artikel ini mengkaji tentang penyelenggaraan urusan keurbakalaan pada era otonomi daerah (1999-2011) di Kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat. Kajian ini menarik untuk diangkat, karena beberapa permasalahan berikut: (1) kompleksitas desentralisasi dalam bidang keurbakalaan, (2) manajemen sumber daya budaya dalam konteks otonomi daerah, (3) keurbakalaan di Kabupaten Tanah Datar dan hubungannya dengan permasalahan penyelenggaraan urusannya di era otonomi daerah. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan terhadap penyelenggaraan urusan keurbakalaan di Kabupaten Tanah Datar sangat dipengaruhi oleh faktor kebijakan desentralisasi dan juga faktor para implementor kebijakan. Keberhasilan penyelenggaraan urusan keurbakalaan sebenarnya tidaklah selalu berbanding lurus dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan, apakah desentralisasi atau sentralisasi, tetapi lebih kepada komitmen, interest, dan political will dari pemerintah setempat.

Kata Kunci: cagar budaya, desentralisasi, implementasi kebijakan, Kabupaten Tanah Datar, otonomi daerah, purbakala

I. PENDAHULUAN

Salah satu urusan pemerintah daerah yang diatur dalam era desentralisasi dan otonomi daerah yaitu urusan keurbakalaan dan cagar budaya yang merupakan bagian dari urusan pemerintah daerah bidang kebudayaan. Terdapat tiga isu penting terkait dengan dinamika penyelenggaraan keurbakalaan di Kabupaten Tanah Datar dalam konteks era desentralisasi dan otonomi daerah pada tahun 1999-2011.

Ketiga isu tersebut yaitu *pertama*, kompleksitas otonomi daerah dan permasalahan desentralisasi keurbakalaan di Indonesia. Era desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia sudah berjalan lebih dari satu dasawarsa, seiring dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Terkait dengan penyelenggaraan urusan keurbakalaan sebagai sub bagian dari urusan kebudayaan, yang menjadi urusan wajib pemerintah daerah, sampai saat ini masih belum ada yang menonjol secara khusus praktek penyelenggaraan desentralisasi keurbakalaan pada era desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Beberapa penelitian (Sutopo, 2004; Soeroso, 2004; Atmosudiro, 2004b; Silver, 2007; Alimuddin, 2011; Sugiharta, 2012) yang telah dilakukan belum menyentuh tentang penyelenggaraan pelestarian keurbakalaan di era desentralisasi dan otonomi daerah belum banyak dikaji, terutama kasus penyelenggaraan pelestarian keurbakalaan di daerah.

Kedua, kajian tentang manajemen pengelolaan cagar di Indonesia selama ini masih bersifat *site oriented*, yaitu hanya mengkaji situs atau cagar budaya tertentu, dan bersifat arkeologi *minded* sehingga belum ada yang mengkaji, baik dengan membuat model atau melakukan evaluasi, dalam konteks yang luas berbasis teritorial atau administrasi kewilayahan melalui pendekatan multidisipliner.

Dengan demikian, belum pernah dilakukan studi manajemen sumber daya budaya dengan mengambil studi kasus per kabupaten, kota, atau provinsi tertentu di Indonesia. Dalam konteks manajemen sumber daya budaya di Indonesia, sampai sekarang pemerintah masih sebagai aktor utama (Sulityanto, 2008: 34), baik dari sisi penyedia sumber daya manusia (SDM), peralatan, maupun dana.

Ketiga Kabupaten Tanah Datar, khazanah keurbakalaan, dan permasalahan penyelenggaraan urusannya di era otonomi daerah. Kabupaten Tanah Datar menjadi objek dalam penelitian ini, terkait beberapa alasan, yaitu: (1) secara historis Tanah Datar diyakini oleh masyarakat setempat pada khususnya dan masyarakat Sumatera Barat pada umumnya sebagai wilayah yang dituakan (*luhak nan tuo*) atau sebagai asal-usul masyarakat dan pusat kebudayaan Minangkabau¹ (Navis, 1986; Djamaris, 1991; Syuib *et. al*, 1995; Na'im dan Syaputra, 2011: 9, 37). Keyakinan ini secara manifes tercantum dalam historiografi tradisional masyarakat setempat yang disebut sebagai *Tambo Minangkabau*;² (2) secara arkeologis, jika dibandingkan dengan wilayah lain di Sumatera Barat, Tanah Datar memiliki peninggalan purbakala yang cukup banyak, khas, dan unik. Peninggalan purbakala yang ada di Kabupaten Tanah Datar berasal dari beragam tradisi dan budaya, mulai dari prasejarah, Hindu-Budha, Islam, Kolonial, sampai tradisional.

¹ Minangkabau merupakan salah satu suku bangsa yang cukup besar di Indonesia. BPS mencatat suku Minangkabau menduduki urutan ke-7 dalam tata urutan kelompok suku bangsa di Indonesia dengan populasi sebanyak 6,4 juta jiwa atau 2,7 % dari seluruh jumlah penduduk Indonesia. Dalam dunia akademis, Minangkabau berkembang menjadi objek studi yang sangat menarik bagi para ahli dan peneliti, baik pribumi maupun asing.

² Tambo Minangkabau adalah karya sastra lama dalam bentuk prosa yang serupa dengan hikayat dalam masyarakat Aceh atau babad dalam masyarakat Jawa. Kajian ilmiah yang mendalam tentang Tambo Minangkabau dapat dilihat di Djamaris (1991).

Jumlah peninggalan purbakala di Kabupaten Tanah Datar, dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1 Perkembangan Jumlah Peninggalan Purbakala di Kabupaten Tanah Datar Tahun 1990–2012

TAHUN	JUMLAH
1990–1992	61
1994	36
1996/1997	40
1997/1998	40
1998/1999	40
2000/2001	43
2002	43
2003	43
2004	43
2005	43
2006	59
2007–2010	61
2011	65
2012	66

Sumber: Daftar Inventaris PSP/BCB/CB 1990-2012

Terakhir (3) secara akademis Tanah Datar merupakan sebuah entitas sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang termasuk diminati sebagai lokus penelitian oleh banyak peneliti, terkait dengan realitas bahwa Kabupaten Tanah Datar begitu kaya dengan khazanah kepurbakalaan dan belum terdapat studi yang mengkaji bagaimana pengelolaan atau penyelenggaraan urusannya, maka studi di bidang ini sangat menarik untuk dilakukan.

Terkait dengan hal tersebut maka peneliti tertarik untuk mengkaji tentang bagaimanakah penyelenggaraan urusan kepurbakalaan di Kabupaten Tanah Datar pada era otonomi daerah (1999-2011). Artikel ini merupakan bagian dari tesis dengan judul yang sama. Dalam penulisan ini, data yang digunakan berasal dari dokumen-dokumen terkait kepurbakalaan yang berasal dari dokumen milik Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar dan UPT pemerintah pusat bidang purbakala yang mempunyai lingkup atau wilayah kerja di Kabupaten Tanah

Datar, yaitu Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala atau sekarang Balai Pelestarian Cagar Budaya Provinsi Sumatera Barat, Riau, dan Kepulauan Riau, disingkat BPCB Sumbar-Riau-Kepri.

Untuk menggali data melalui teknik wawancara, penulis melakukan wawancara dalam pengumpulan datanya. Di lingkungan pemerintah pusat, penulis mewancarai Direktur Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman Dijten Kebudayaan, Kepala BPCB Batusangkar, dan Kasi P3 BPCB Batusangkar, anggota DPRD dan beberapa pejabat struktural di lingkungan Sekretariat Daerah, Bappeda & PM, dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (termasuk beberapa pensiunan atau mantan pejabat strukturalnya). Untuk melakukan validasi data, penulis menyampaikan beberapa pertanyaan serupa kepada beberapa informan atau narasumber sekaligus.

II. HASIL ANALISIS

II.1 Penyelenggaraan Urusan Kepurbakalaan Di Kabupaten Tanah Datar 1974-2011

II.1.1 Era Sentralisasi: Penyelenggaraan Urusan Kepurbakalaan di Kabupaten Tanah Datar Tahun 1974-1999

Penyelenggaraan urusan kepurbakalaan di Kabupaten Tanah Datar mulai dilaksanakan pada tahun anggaran 1977/1978. Hingga tahun anggaran 1989/1990 penyelenggaraan kepurbakalaan berada di bawah wewenang Bidang Permuseuman, Sejarah, dan Purbakala, Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat di Padang dengan pendanaan berasal dari Proyek Pemugaran dan Pemeliharaan Peninggalan Sejarah dan Purbakala.

Sejak tahun 1990, urusan kepurbakalaan di Kabupaten Tanah Datar berjalan semakin intensif dengan dibentuk Unit Pelaksana Teknis (UPT) bidang purbakala di lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dengan nama Suaka Peninggalan Sejarah dan Purbakala (SPSP).

Dengan tugas dan fungsi melaksanakan pemeliharaan, perlindungan, pemugaran, dokumentasi, bimbingan, dan penyuluhan terhadap peninggalan sejarah dan purbakala serta situs di wilayah kerjanya.

Pada tahun 1992, lahir UU No 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, yang menjadi dasar pelaksanaan urusan kepurbakalaan di Indonesia. Sebelum keluarnya UU No 5 Tahun 1992, urusan kepurbakalaan dilakukan dengan dasar *Monumenten Ordinantie* (MO) No 19 Tahun 1931 yang merupakan warisan Pemerintah Kolonial Belanda. UU No 5 Tahun 1992 yang lahir di masa UU No 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, maka urusan kepurbakalaan menganut prinsip sentralisasi.

II.1.2 Menuju Desentralisasi: Penyelenggaraan Urusan Kepurbakalaan di Kab. Tanah Datar Tahun 1999-2007

Lahirnya UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan jalan masuk menuju otonomi daerah. Di mana dengan undang-undang tersebut mengatur pelimpahan kewenangan seluas-luasnya kepada pemerintah. Dengan demikian maka pemerintah daerah juga memiliki kewenangan dalam hal urusan kepurbakalaan. Selanjutnya, dalam PP No. 25/2000 yang terbit tanggal 6 Mei 2000, secara lebih rinci dijelaskan tentang pembagian urusan kepurbakalaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi).

Dengan adanya perubahan kewenangan dan urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, memengaruhi tata kelola pemerintahan di daerah. Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Tanah Datar melakukan reorganisasi SKPD dengan menggabungkan Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan serta Dinas Pariwisata menjadi Dinas Pariwisata dan Perhubungan.

Dasar pembentukan dinas tersebut yaitu Perda Kab Tanah Datar No 6 Tahun 2001. Dalam alokasi anggaran, urusan kepurbakalaan di Kabupaten Tanah Datar masuk dalam APBD Kab. Tanah Datar tahun 2002-2008 dalam Program Pengelolaan Kekayaan Budaya.

Adanya perubahan kewenangan pemerintah daerah, maka hal ini juga berimplikasi pada kelembagaan bidang kepurbakalaan di tingkat pusat. Terkait hal tersebut, maka pada tahun 2002 terbit Keputusan Kepala Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata³ No. KEP-06/BP BUDPAR/2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala (BP3).

Berdasarkan keputusan ini dibentuklah UPT purbakala bernama BP3 sebagai pengganti UPT SPSP dengan status masih sebagai UPT pusat. Perubahan nomenklatur ini ternyata tidak membawa perubahan dalam hal urusan dan kegiatan. Selanjutnya UU no 32 Tahun 2004 yang merupakan perubahan terhadap UU No 22 Tahun 1999 untuk mempertegas kewenangan dan pola hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Dalam UU No 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa salah satu kewajiban daerah otonom adalah melestarikan nilai sosial budaya.

Secara lebih rinci pengaturan tentang urusan kepurbakalaan, terbit PP No 38 tahun 2007 yang menyebutkan bahwa urusan kepurbakalaan yang masuk dalam urusan kebudayaan tidak sepenuhnya menjadi urusan pemerintah daerah, tetapi menjadi urusan bersama antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

³ Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata (BP Budpar) adalah LPND yang dibentuk tanggal 13 September 2001 berdasarkan Keppres No. 101/2001 dan Keppres No. 103/2001. Pembentukan LPND ini dilatarbelakangi oleh dinamika (baca: kisruh) pemerintahan waktu itu, khususnya di bidang kelembagaan kebudayaan dalam struktur pemerintahan (kabinet).

PP No 38 tahun 2007 sebagai landasan dalam pembagian kewenangan dalam urusan keurbakalaan, ditindaklanjuti oleh Pemerintah Kabupaten Tanah Datar dalam bentuk Perda, yaitu Perda No. 5 Tahun 2008 tentang penetapan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten dan Perda No. 7 tahun 2008 tentang pembentukan organisasi dan tata kerja dinas daerah. Dengan adanya Perda No 5 tahun 2008, maka urusan keurbakalaan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten Tanah Datar dapat dilihat pada Tabel 2.

Dalam hal kelembagaan, Pemerintah Kabupaten Tanah Datar melakukan reorganisasi Dinas Pariwisata Seni dan Budaya menjadi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Dengan reorganisasi tersebut urusan keurbakalaan

berada pada Seksi Keurbakalaan, Bidang Sejarah dan Purbakala, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Berbagai kegiatan di sektor keurbakalaan disusun ke dalam Program Pengelolaan Kekayaan Budaya.

Setelah dua tahun reorganisasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata berjalan secara efektif, pada tahun 2010 dilakukan penataan ulang SKPD. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan mengalami reorganisasi, dengan dilakukannya penggabungan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan serta Dinas Pemuda dan Olahraga menjadi Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga. Implikasi dari penggabungan tersebut, maka bidang dan seksi yang mengurus keurbakalaan dihilangkan dari struktur organisasi. Selain itu pula, bidang keurbakalaan tidak lagi masuk dalam APBD Kabupaten Tanah Datar.

Tabel 2 Urusan Keurbakalaan yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Tanah Datar

Bidang Kebijakan	Bidang Penyelenggaraan Urusan
<ul style="list-style-type: none"> • Pelaksanaan pedoman mengenai hasil ratifikasi konvensi internasional "<i>Cultural Diversity, Protection on Cultural Landscape, Protection on Cultural and Natural Heritage</i>" skala kabupaten. • Penerapan kebijakan perlindungan, pemeliharaan, dan pemanfaatan BCB/situs skala kabupaten. • Penetapan BCB/situs skala kabupaten. • Penerapan kebijakan penyelenggaraan dan pengelolaan museum di kabupaten. • Penerapan pedoman penelitian arkeologi. • Penerapan pedoman pendirian museum yang dimiliki kabupaten. • Penerapan pedoman hasil pengangkatan peninggalan bawah air skala kabupaten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Perizinan membawa BCB keluar kabupaten dalam satu provinsi. • Penanganan perlindungan, pemeliharaan dan pemanfaatan BCB/situs warisan budaya dunia skala kabupaten. • Registrasi BCB/situs dan kawasan skala kabupaten. • Pengusulan penetapan BCB/situs provinsi kepada provinsi dan penetapan BCB/situs skala kabupaten. • Penyelenggaraan kerja sama bidang perlindungan, pemeliharaan, pemanfaatan BCB/situs skala kabupaten. • Koordinasi, dan fasilitasi, peningkatan peran serta masyarakat dalam perlindungan pemeliharaan dan pemanfaatan BCB/situs skala kabupaten. • Perizinan survei dan pengangkatan BCB/situs bawah air sampai dengan 4 (empat) mil laut dari garis pantai atas rekomendasi pemerintah.

II.2 Dinamika Penyelenggaraan Urusan Kepurbakalaan Di Kabupaten Tanah Datar 1999-2011

II.2.1 Kebijakan Kelembagaan

Setelah pada bagian sebelumnya dibahas tentang bagaimana reorganisasi kelembagaan yang berwenang di bidang keurbakalaan di Kabupaten Tanah Datar, di mana dari masa sentralisasi urusan keurbakalaan hingga masa desentralisasi dan otonomi daerah urusan keurbakalaan.

Dari proses perubahan tersebut dapat dilihat bahwa dalam hal kebijakan kelembagaan urusan keurbakalaan di Kabupaten Tanah Datar, pada saat berada di bawah wewenang Dinas Kebudayaan dan Pariwisata mendapat perhatian lebih, namun pada saat dilakukan reorganisasi kembali, dengan adanya penggabungan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dengan Dinas Pemuda dan Olahraga, urusan keurbakalaan tidak mendapatkan perhatian.

Bagaimana urusan keurbakalaan tidak mendapatkan perhatian dalam proses reorganisasi yang dilakukan di Kabupaten Tanah Datar, setidaknya terjawab melalui hasil wawancara yang dilakukan dengan mantan Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dan juga mantan Kepala Dinas Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga (Disbudparpora) yang berpendapat,

“Orang sekretariat (yang mengevaluasi SOTK) kayaknya gak paham juga (tentang purbakala) sebab *push* kita (Disbudpar) juga kurang. Apalagi bagian sekretariat gak pernah konfirmasi ke dinas (Disbudpar). Kalau (mereka) konfirmasi, justru bidang lain yang akan kita (usulkan untuk di)hapus, karena ada yang *overlapping*”.

Berdasarkan pernyataan ini dan berdasar logika organisasi, dapat disimpulkan bahwa keputusan untuk menghilangkan bidang dan seksi sejarah purbakala di Disbudparpora ini lebih kepada keputusan yang bersifat politis atau keputusan yang diambil karena ketidakpedulian dan inkonsistensi komitmen dari pimpinan daerah.

II.2.2 Kebijakan Penganggaran

Alokasi anggaran dalam APBD Kabupaten Tanah Datar untuk urusan keurbakalaan masih sangat kecil. Dari hasil penelitian yang dilakukan terkait dengan alokasi anggaran urusan keurbakalaan yang kecil, hal ini terkait dengan keterbatasan anggaran yang dimiliki Kabupaten Tanah Datar. Alokasi anggaran Kabupaten Tanah Datar lebih diprioritaskan untuk prasarana fisik, pendidikan, dan kesehatan. Keterbatasan anggaran digunakan sebagai alasan dalam hal urusan keurbakalaan tidak mendapatkan tempat dalam alokasi anggaran di Kabupaten Tanah Datar. Namun, berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan Kasi P3 BPCB Provinsi Sumatera Barat, Riau, dan Kepri, menyatakan bahwa:

“Dana sebenarnya bukan kendala (bagi sebagian Pemda di Riau), tetapi di Sumatera Barat, lain, kebanyakan (pemerintah daerah) masih menyusu (menggantungkan) pada (pemerintah) pusat karena anggaran (mereka masih) defisit. Akibatnya, (mereka) masih mementingkan kebutuhan yang paling mendasar (pendidikan, kesehatan, dan fasilitas fisik).”

Mantan Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dan juga mantan Kepala Dinas Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga (Disbudparpora) menyatakan bahwa:

“Walaupun anggaran terbatas, sebenarnya semua itu tergantung komitmen (kepala) daerah. Contohnya, (Kota) Sawahlunto, juga defisit, tetapi karena walikotanya komitmen pada Cagar Budaya, ya bagus di sana. Padahal, potensinya cuma wisata (peninggalan) tambang saja”.⁴

⁴ Kota Sawahlunto adalah salah satu daerah otonom di Sumatera Barat yang mempunyai problem yang sama dengan Kabupaten Tanah Datar, yaitu mengalami defisit anggaran. Sebagai contoh, untuk APBD TA 2008 Pemerintah Kota Sawahlunto mengalami defisit anggaran sebesar 67,2 milyar, TA 2009 sebesar 27,2 milyar, TA 2010 sebesar 29,5 milyar, dan TA 2011 sebesar 35,5 milyar (Perdakot Sawahlunto No. 5/2008; Perdakot Sawahlunto No. 1/2009, http://djk.dpdagri.go.id/?tabel=apbd_apbd&jenis=1&kodeprov=1. Akses 21/09/2012). Di bawah pemerintahan Amran Nur, Walikota Sawahlunto dua periode (2003-2008 dan 2008-2013), Sawahlunto mempunyai visi men-

Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa keterbatasan anggaran bukan satu-satunya alasan. Akan tetapi, terkait dengan alokasi anggaran pada sektor keurbakalaan, semua itu sebenarnya lebih tergantung pada komitmen kepala daerah. Jika kepala daerah berkomitmen terhadap pelestarian cagar budaya, khususnya pada era otonomi daerah seperti sekarang ini, maka sektor keurbakalaan pun tetap akan mendapat alokasi dana yang memadai.

1. Kognisi, Persepsi, dan Interest

Salah satu hal yang terkait erat dengan penyelenggaraan urusan keurbakalaan di era otonomi daerah, khususnya di Kabupaten Tanah Datar, adalah kondisi pemikiran para pejabat daerah yang ada, baik terhadap kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah maupun tentang keurbakalaan itu sendiri. Kondisi pemikiran tersebut meliputi kognisi (tingkat pemahaman), persepsi (cara pandang atau cara pikir), dan *interest* (minat atau perhatian). Uraian berikut menggambarkan kondisi pemikiran para pejabat tersebut dan hubungannya dengan komitmen terhadap urusan keurbakalaan berdasarkan penuturan para pejabat daerah itu sendiri dan beberapa pejabat pusat.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan terhadap pejabat di Kabupaten Tanah Datar, terkait dengan kognisi, persepsi dan *interest* terkait urusan keurbakalaan, terdapat beberapa temuan menarik. *Pertama*, terkait dengan tingkat pemahaman pejabat daerah terhadap urusan keurbakalaan ternyata sebagian besar pejabat kurang memiliki pemahaman di bidang keurbakalaan.

jadi "Kota Wisata Tambang yang Berbudaya" (<http://www.sawahluntokota.go.id>). Sawahlunto juga mempunyai cita-cita untuk menjadi kembaran Kota Melaka yang sekarang sudah menjadi salah satu situs Warisan Dunia (Herwandi, 2007). Selain itu, pada tahun 2007 Pemerintah Kota Sawahlunto juga telah menerbitkan perda tentang pengelolaan cagar budaya (Perdakot Sawahlunto No. 6/2007).

Kedua, persepsi para pejabat dan masyarakat Kabupaten Tanah Datar, masih menganggap bahwa urusan keurbakalaan merupakan urusan pemerintah pusat. Dan yang *ketiga*, yaitu *interest* baik pemerintah daerah maupun masyarakat sama-sama tidak memiliki perhatian dengan urusan keurbakalaan.

2. Aparatur Pelestari Cagar Budaya: Antara Ketersediaan dan Kompetensi

Untuk keperluan perencanaan dan pelaksanaan program dan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan urusan keurbakalaan, ketersediaan SDM yang mempunyai kompetensi di bidang ini tentu sangat diperlukan. Kompetensi utama yang terkait dengan bidang ini adalah Ilmu Arkeologi.

Permasalahannya adalah bahwa sejak dibentuk Seksi Purbakala di Disparhub pada tahun 2001 sampai sekarang (2012), dinas yang membidangi kebudayaan belum pernah mempunyai dan membuka formasi pegawai untuk jurusan Arkeologi. Selain itu, selama ini Pemda takut untuk memugar Cagar Budaya, karena takut melanggar UU (Cagar Budaya). Ketakutan tersebut karena mereka tidak *ngerti* atau paham, sementara tidak ada pegawai (arkeolog) yang dapat menjelaskan, apalagi merencanakan.

3. Koordinasi dan Komunikasi: Problem Hubungan Pusat dan Daerah

Hubungan pusat dan daerah selalu menjadi bahan pembicaraan, baik di era sentralisasi maupun desentralisasi. Hal ini karena dalam hubungan tersebut terkandung koordinasi dan komunikasi. Dalam konteks implementasi sebuah kebijakan, koordinasi dan komunikasi ini menjadi penting karena merupakan faktor-faktor penentu keberhasilan. Salah satu fungsi dari koordinasi dan komunikasi tersebut adalah agar kebijakan yang telah dicanangkan dapat ditransmisikan dengan baik ke implementor kebijakan.

Koordinasi dan komunikasi inilah yang banyak dikeluhkan oleh para pejabat daerah yang cukup *concern* pada cagar budaya. Dalam hal ini, mantan Kepala Dibudparpora menyatakan bahwa BP3 Batusangkar masih kurang berkoordinasi ke dinas-dinas.

Bagian kebudayaan kurang gencar bersosialisasi, kalah dibanding dengan bagian pariwisata destinasi. Sementara itu, dalam konteks yang lebih besar, Pak Surya membantah, 'sosialisasi itu sebenarnya sudah cukup banyak. Akan tetapi, masalahnya, para kepala daerah yang diundang nggak mau hadir, hanya diwakilkan. Bahkan Kepala dinas *aja nggak* mau hadir'.

Kepala BPCB Sumbar-Riau-Kepri membenarkan fenomena ini sambil menambahkan, 'bagaimana mau koordinasi dan komunikasi dengan baik kalau misalnya lembaga yang *ngurusin aja nggak* ada'. Terlepas dari perdebatan ini, dapat disimpulkan bahwa semakin banyak koordinasi dan sosialisasi dilakukan, maka semakin besar pula peluang untuk menyukseskan kebijakan yang telah ditetapkan, termasuk dalam hal ini kebijakan desentralisasi kepurbakalaan.

4. Korpus Kebijakan Desentralisasi Ke- purbakalaan: Aturan Main yang Kurang Jelas

Banyaknya peraturan perundang-undangan tampaknya belum menjamin adanya kejelasan pedoman sehingga kebijakan tersebut tidak mudah untuk diimplementasikan. Hal ini disebabkan karena dalam peraturan perundang-undangan tersebut masih terdapat berbagai masalah substantif yang mengakibatkan proses implementasi kebijakan desentralisasi kepurbakalaan menjadi terkendala.

Uraian berikut memaparkan dan mendiskusikan dua di antara permasalahan substantif tersebut, seperti (1) masalah keragaman definisi di bidang (dunia)

kepurbakalaan dan (2) masalah pemeringkatan (skalanisasi atau levelisasi) cagar budaya dalam rangka pembagian urusan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.

5. Problem Keragaman Definisi dan Peristilahan Ke- purbakalaan

Di Indonesia banyak dikenal beragam istilah yang berhubungan dengan dunia kepurbakalaan, seperti peninggalan purbakala, peninggalan sejarah dan purbakala, tinggalan purbakala, benda purbakala, cagar budaya, benda cagar budaya, situs cagar budaya, bangunan cagar budaya, struktur cagar budaya, kawasan cagar budaya, dan warisan budaya. Namun, semua istilah tersebut dalam bahasa Inggris dapat diwakili dengan hanya satu istilah, yaitu *cultural heritage*. Keragaman definisi dan istilah itu akhirnya berimplikasi pada keragaman dalam pemakaian istilah-istilah tersebut dalam peraturan perundangan-undangan di bidang kepurbakalaan.

Penggunaan berbagai istilah ini juga terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan nomenklatur kelembagaan. Dalam UU No 2 Tahun 1992 dan UU No 11 Tahun 2010 menggunakan istilah benda cagar budaya, namun dalam nomenklatur kelembagaan, menggunakan istilah peninggalan purbakala yaitu pada UPT Suaka Peninggalan Sejarah dan Purbakala. selain itu dalam PP No 25 Tahun 2000 dan PP No 38 Tahun 2007 menggunakan istilah purbakala.

Realitas ini mengindikasikan bahwa di kalangan pemerintah pusatpun, baik antar lembaga maupun inter lembaga, banyak terjadi ketidaksinkronan. Hal ini mengakibatkan ketidaksinkronan pula dalam formulasi kebijakan yang dibuatnya.

6. Problem Pemingkatan Cagar Budaya

Kriteria tentang skala dan pengukuran skala itu muncul begitu lama yaitu pada tahun 2010, bahkan bukan dalam peraturan perundangan di bawahnya, tetapi dalam bentuk UU lain. Salah satu kemungkinan penyebabnya adanya kesulitan untuk membuat standar yang jelas dan terukur dalam membuat skala urusan purbakala. Oleh karena itu, dapat diperkirakan kenapa Permenbudpar yang seharusnya mengatur kejelasan dan keterukuran standar tersebut (sebagai *tindak lanjut* dari PP No. 38/2007) ternyata tidak melakukannya.

Terlepas dari problem yang ada, uraian di atas menunjukkan bahwa proses implementasi desentralisasi kepurbakalaan (khususnya yang dirincikan dalam PP No. 38/2007), masih terdapat beberapa kendala, baik bersifat substantif maupun teknis.

Pertama, kendala substantif. Kendala ini berhubungan dengan (1) adanya keragaman istilah atau ketidaksamaan istilah, baik dalam peraturan perundang-undangan di bidang otonomi daerah maupun peraturan perundang-undangan sektoral di bidang purbakala dan (2) adanya problem dalam pemingkatan Cagar Budaya.

Kedua, kendala teknis. Kendala ini berhubungan dengan teknis pelaksanaan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang menganut sistem berjenjang sehingga ketika sebuah regulasi ditetapkan, belum dapat diimplementasikan sampai regulasi di bawahnya ditetapkan juga. Oleh karena itu, pemerintah daerahpun tetap kesulitan untuk mengimplementasikan kebijakan desentralisasi kepurbakalaan sampai kendala-kendala tersebut dapat dihilangkan secara memadai atau signifikan.

7. Kebijakan Sumber Daya: Blunder Desentralisasi Kepurbakalaan

Sampai saat ini Kabupaten Tanah Datar belum pernah menerima pelimpahan ketiga tugas pembantuan dari pemerintah pusat

untuk alokasi penyelenggaraan urusan kepurbakalaan, baik berbentuk dana, sarana prasana, maupun pegawai. Padahal sebenarnya ada beberapa celah yang bisa digunakan, tetapi belum pernah dipakai (oleh pemerintah pusat).

Pertama, masalah dana. Pemerintah pusat sebenarnya mempunyai dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (Dekon/TP) yang cukup besar. Dana tersebut diampu oleh masing-masing kementerian sesuai dengan bidangnya masing-masing, termasuk dalam hal ini dana untuk kepurbakalaan (dulu di Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata). Akan tetapi, dalam prakteknya dana Dekon/TP tersebut jatuhnya ke Pemerintah Provinsi sehingga kebijakan penggunaan dan alokasinya juga tergantung pemerintah propinsi. Akibatnya, kabupaten/kota belum tentu memiliki kesempatan yang sama untuk menikmati kucuran dana tersebut.

Kedua, masalah kepegawaian. Pemerintah pusat sebenarnya bisa mengatasi dengan memerintahkan kabupaten/kota dan Badan Kepegawaian Negara untuk membuka formasi bagi Sarjana Arkeologi. Dengan demikian, daerah otonom akan memiliki tenaga-tenaga yang berkompeten di bidang kepurbakalaan.

Sementara itu, untuk pengalihan sarana prasarana dan pengalihan kepegawaian yang sudah ada memang banyak kendala. Sarana dan prasarana dan kepegawaian untuk urusan purbakala milik pemerintah pusat yang ada di daerah saat ini berada di UPT bidang purbakala (SPSP/BP3/BPCB). Untuk kasus Kabupaten Tanah Datar, kebijakan pengalihan ini susah dilakukan karena BPCB Batusangkar memiliki wilayah kerja 3 (tiga) buah propinsi (Sumatera Barat, Riau, dan Kepulauan Riau) dengan 38 kabupaten/kota.

8. Sentralisasi dan Desentralisasi Kepurbakalaan: Opini Pejabat Pusat dan Daerah

Terkait dengan opini para pejabat baik pada tingkat pusat maupun daerah terkait dengan urusan keurbakalaan, terdapat perbedaan pandangan. Di mana para pejabat Pemerintah Kabupaten Tanah Datar memandang bahwa urusan keurbakalaan seharusnya menjadi urusan pemerintah pusat, karena pemerintah daerah tidak mampu untuk mengadakan tenaga ahli di bidang arkeologi. Hal ini dinyatakan oleh mantan Kepala Disbudparpora yaitu:

“Urusan purbakala itu membutuhkan ilmu khusus dan minat khusus, dan walaupun diserahkan ke pemda, pemda tidak punya tenaganya (arkeolog).⁵ Walaupun ada rekrutmen arkeolog, harus ada unit kerjanya dulu. Kalau nggak ada (seperti sekarang ini),⁶ mereka mau kerja apa (dan di mana) orang unit kerjanya aja nggak ada”.

Namun, hal ini berbeda dengan padangan pemerintah pusat, di mana alasan SDM dan anggaran menjadi alasan. Hal ini disampaikan oleh Kepala UPT BPCB Batusangkar menyatakan,

“Kebijakan desentralisasi itu (untuk urusan keurbakalaan) sudah tepat, jadi jangan disentralisasikan kembali.⁷ Sebab walaupun dikembalikan ke pusat (sentralisasi), pemerintah pusat juga tidak akan mampu, baik dari segi dana maupun tenaga (SDM). Jadi, yang perlu sekarang adalah pemberdayaan pemerintah daerah dan masyarakat agar peduli dan mau bersama-masa mengurus keurbakalaan di wilayahnya”.

Hal ini menunjukkan bahwa belum ada kesamaan persepsi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat terkait dengan urusan keurbakalaan. Masing-masing memandang bahwa urusan keurbakalaan bukan urusan mereka. Walau dalam kasus keurbakalaan di Indonesia, undang-undang cagar budaya yang baru (UU No. 11/2010) sudah memutuskan untuk memakai paradigma baru, yaitu *Paradigma Pengelolaan Desentralistik*.⁸

Salah satu alasan tentu saja adalah untuk mengakomodasi ketentuan dalam UU otonomi daerah sebagai payung hukum yang lebih besar dalam mengatur tata pemerintahan di Indonesia saat ini.

III. PENUTUP

III.1 Kesimpulan

Kajian tentang penyelenggaraan urusan keurbakalaan di Kabupaten Tanah Datar dengan fokus pada satu dekade awal era otonomi daerah (1999–2011) telah memberikan beberapa gambaran sebagai berikut. *Pertama*, terkait dengan penyelenggaraan desentralisasi di bidang keurbakalaan, telah terjadi beberapa perubahan dalam perundang-undangan yang didasari atas UU No 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No 32 Tahun 2004.

Pergantian perundang-undangan ini juga semakin memberikan kejelasan tentang urusan keurbakalaan baik tingkat pusat maupun daerah, walaupun sampai saat ini masih terjadi

⁵ Realitasnya memang Kabupaten Tanah Datar belum pernah punya pegawai berlatar belakang Arkeologi. Akan tetapi, sebenarnya hal ini juga terjadi di kabupaten/kota lain di Sumatera Barat dan di propinsi lainnya. Untuk memahami kondisi aparatur cagar budaya yang terdapat di Provinsi Sumatera Barat, Riau, dan Kepulauan Riau, lihat Sugiharta (2012).

⁶ Sejak 2010, bidang Sejarah dan Purbakala dan Seksi Purbakala di lingkungan dinas teknis yang membidangi kebudayaan dihapus (Disbudpora).

⁷ Sebagai bahan perbandingan, untuk urusan pendidikan Kemdikbud sedang mengkaji ulang masalah sentralisasi dan desentralisasi pendidikan (*Kompas Online*, 7/11/2011). Sementara itu, sebagian pihak, seperti PGRI sudah menuntut agar urusan guru disentralisasikan kembali (*Republika Online*, 29/12/2011).

⁸ Paradigma yang lain adalah (1) Peran Pemerintah sebagai Fasilitator; (2) Konsep Kemitraan; (3) Paradigma Orientasi Kawasan; (4) Paradigma Arkeologi Bawah Air; dan (5) Paradigma Persatuan dan Kesatuan Bangsa (Naskah Akademik RUU Cagar Budaya, manuskrip Dit. PP).

polemik tentang bagaimana pembagian urusan kepubakalaan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota.

Kedua, Pemerintah Kabupaten Tanah Datar sebagai daerah otonom menindaklanjuti berbagai perubahan perundang-undangan dengan melakukan berbagai reorganisasi SKPD. Penataan SKPD dengan terbentuknya Dinas Kebudayaan dan Pariwisata memberikan pengaruh positif dalam hal urusan kepubakalaan di Kabupaten Tanah Datar. Namun ketika dilakukan kembali penataan organisasi melalui penggabungan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dengan Dinas Pemuda dan Olahraga, membawa pengaruh negatif dalam urusan kepubakalaan.

Di level pemerintah daerah, terdapat beberapa hal yang kurang mendukung urusan kepubakalaan di masa desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam hal kebijakan kelembagaan, reorganisasi yang dilakukan justru menghilangkan urusan kepubakalaan dan dalam kebijakan anggaran, tidak ada kemauan politik untuk menjalankan urusan kepubakalaan.

Sementara itu, di level pemerintah pusat juga terdapat beberapa masalah yang jadi penghambat. Kebijakan perundang-undangan yang ada masih belum memberikan pembagian urusan yang jelas dalam bidang kepubakalaan, alokasi sumber daya manusia dan anggaran yang tidak mendukung pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah dan dalam hal koordinasi dan komunikasi antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat tidak berjalan dengan baik.

III.2 Saran

Berdasarkan beberapa temuan di atas, terdapat beberapa saran tentang masa depan urusan kepubakalaan di Indonesia. *Pertama*, perundang-undangan di bidang kepubakalaan, di mana dibutuhkan aturan yang jelas dalam hal pembagian urusan kepubakalaan. *Kedua*, alokasi Dana Dekonsentrasi menjadi Dana Alokasi Khusus urusan kepubakalaan. *Ketiga*, alokasi para tenaga ahli di bidang arkeologi

dan juga pemberdayaan aparatur daerah terkait dengan pengetahuan tentang kepubakalaan.

Sementara itu, di level daerah otonom, hendaknya pemerintah daerah memiliki atau melakukan beberapa hal sebagai berikut. *Pertama*, mempunyai komitmen dan *political will* yang kuat terhadap urusan kepubakalaan serta menjaga dua hal tersebut secara konsisten.

Kedua, secara proaktif pemerintah daerah hendaknya melakukan lobi-lobi keuangan untuk mencari dana tambahan, baik ke pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi, dalam rangka optimalisasi penyelenggaraan urusan kepubakalaan.

Ketiga, melakukan kegiatan pemberdayaan dan peningkatan kapasitas SDM untuk pegawai yang sudah ada, khususnya SDM di lingkungan dinas yang membidangi kepubakalaan / kebudayaan. Keempat, Pemkab Tanah Datar hendaknya membuka dan/atau meng-usulkan ke Badan Kepegawaian Negara formasi pegawai di bidang Arkeologi.

DAFTAR PUSTAKA

- Alimuddin. 2011. Desentralisasi Pelestarian Cagar Budaya (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010). *Somba Opu* 14(18): 50-58.
- Atmosudiro, Sumijati. 2004. Manajemen Benda Cagar Budaya dalam Era Otonomi Daerah. *Amoghapasa* 10(9): 9-14.
- BPS Tanah Datar. 2012. *Tanah Datar dalam Angka 2011*. BPS dan Bappeda Kabupaten Tanah Datar.
- Djamaris, Edwar. 1991. *Tambo Minangkabau: Suntingan Teks Disertai Analisis Struktur*. Balai Pustaka. Jakarta.
- Herwandi. 2007. Sawahlunto dan Malaka: Kerja sama Kota "Kembar" dalam Bidang Pengelolaan Sumber daya Budaya. *Makalah Persidangan 50 Tahun Merdeka: Hubungan Malaysia-Indonesia*. Fakultas Seni dan Sosial Universitas Malaya dan

- Kedutaan Besar RI di Kuala Lumpur. 17-21 Juli. <http://ccm.um.edu.my/umweb/fsss/images/persidangan/Kertas%20Kerja/Herwandi%20SAWAHLUNTO%20DAN%20MLAKA-%2026-06-2007.doc>. 2 Februari 2009.
- Keputusan Kepala BP Budpar No. KEP-06/BP BUDPAR/2002 *Organisasi dan Tata Kerja Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala*.
- Monumenten Ordonnantie No. 19/1931.
- Na'im, Akhsan dan Hendry Syaputra. 2011. *Kewarganegaraan, Suku Bangsa, Agama, dan Bahasa Sehari-hari Penduduk Indonesia: Hasil Sensus Penduduk 2010*. BPS. Jakarta. <http://sp2010.bps.go.id/files/ebook/kewarganegaraan%20penduduk%20indonesia/index.html>. 7 Juni 2012.
- Navis, Ali A. 1986. *Alam Terkembang Jadi Guru: Adat dan Kebudayaan Minangkabau*. Pustaka Grafitipers. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah No. 25/2000 *Pembagian Kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Provinsi*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 54. 6 Mei 2000. Jakarta.
- Republika Online, 29/12/2011. PGRI Desak Pemerintah Terapkan Resentralisasi Pengelolaan Guru. <http://www.republika.co.id/berita/pendidikan/berita-pendidikan/11/12/29/lwyyci-pgri-desak-pemerintah-terapkan-resentralisasi-pengelolaan-guru>.
- Sanday, Peggy R. 2002. *Women at the Center: Life in A Modern Matriarchy*. Cornell University Press. Ithaca.
- Silver, Christopher. 2007. *Tourism, Cultural Heritage, and Human Rights in Indonesia: The Challenges of an Emerging Democratic Society*. Dalam *Cultural Heritage and Human Rights*. Editor H. Silverman dan D.F. Ruggles. Springer. New York. 78-91.
- Soeroso. 2004. Kebijakan di Bidang Kepurbakalaan dan Permuseuman dalam rangka Otonomi Daerah. *Amoghapasa* 10(9): 3-8.
- Sugiharta, Sri. 2012. Desentralisasi dan Sumber Daya Aparatur: Problematika Pelaksanaan Desentralisasi Pelestarian Cagar Budaya di Provinsi Sumatera Barat, Riau, dan Kepulauan Riau. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 15(3): 232-245.
- Syuib, Ramlan, Zulkarnaini Halim, Febri Orza, Reni Susanti, dan Afiah Dharma. 1995. *Sejarah Tanah Datar*. Pemda Tk. II Tanah Datar. Batusangkar
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 *Benda Cagar Budaya*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 27. 21 Maret 1992. Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 *Cagar Budaya*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 130. 24 November 2010. Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60. 7 Mei 1999. Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125. 15 Oktober 2004. Jakarta.