

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pengertian Implementasi

Implementasi merupakan aktifitas atau penerapan dari suatu rencana yang dipersiapkan dengan baik. Implementasi biasanya terjadi setelah rencana dianggap sempurna. Pandangan Nurdin Usman, implementasi merupakan suatu kegiatan, tindakan, mekanisme tindakan, atau suatu struktur. Implementasi tidak sekedar aktivitas, melainkan suatu kegiatan yang direncanakan untuk memperoleh tujuan kegiatan.<sup>9</sup> Guntur Setiawan berpendapat bahwa implementasi merupakan perpanjangan dari aktivitas yang sama-sama beradaptasi, suatu sistem interaksi antara target dan perbuatan untuk mencapainya, serta memerlukan jaringan pelaksana dan birokrasi yang efisien.<sup>10</sup>

Definisi pelaksanaan yang dikemukakan oleh Solichin Abdul Wahab, implementasi merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh seseorang ataupun pejabat suatu kelompok pemerintah atau swasta untuk mencapai tujuan yang dituangkan dalam keputusan.. Implementasi merupakan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Tindakan tersebut dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Nurdin Usman, "*Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*", Grasindo, Jakarta, 2002, hlm. 70.

<sup>10</sup> Guntur Setiawan, "*Impelementasi dalam Birokrasi Pembangunan*", Balai Pustaka, Jakarta, 2004, hlm. 39.

<sup>11</sup> Solichin Abdul Wahab, "*Analisis Kebijakan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*", Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hlm. 65.

Edwards III mengemukakan bahwa : *“Policy implementation, is the stage of policy making between the establishment of a policy, and the consequences of the policy for the people whom it affects”*. Dari uraian tersebut diperoleh suatu gambaran bahwa, implementasi merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/ disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan.<sup>12</sup>

Menurut kerangka pemikiran George Edwards III keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:<sup>13</sup>

1. *Communication*
2. *Resources*
3. *Dispositions*
4. *Bureaucratic Structure.*

Dalam hal ini, struktur birokrasi, sumber daya, dan disposisi, dapat diposisikan sebagai faktor kepemilikan (hal yang perlu dimiliki) birokrasi, sedangkan komunikasi dapat diposisikan sebagai aktivitas yang harus dilakukan oleh birokrasi.

## **B. Pengertian Cagar Budaya**

Cagar Budaya adalah komponen kebudayaan nasional Indonesia yang menyeluruh, karena Cagar Budaya merupakan saksi sejarah panjang kebudayaan Indonesia, dan ditemukan di seluruh nusantara dari Sabang sampai Merauke. Menurut Undang-Undang Cagar Budaya, perlindungan budaya

---

<sup>12</sup> H Tachjan, "Implementasi Kebijakan Publik", AIPi Bandung, 2006, hlm. 25.

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm.56.

didefinisikan sebagai benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, konstruksi cagar budaya, situs cagar budaya dan kawasan cagar budaya yang ada di darat dan/atau di air yang harus dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, nilai pendidikan, agama dan/atau budaya.<sup>14</sup>

Benda cagar budaya merupakan benda alam dan/atau benda buatan manusia yang berkaitan erat dengan sejarah kebudayaan dan perkembangan manusia, termasuk satuan atau kelompok, atau bagian yang bergerak dan tidak bergerak. Kriteria bangunan cagar budaya adalah berusia 50 tahun ke atas, dan mempunyai makna khusus bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama dan budaya, dan memiliki nilai budaya yang memperkuat jati diri bangsa. Selanjutnya bangunan cagar budaya adalah tatanan arsitektural yang tersusun atas suatu benda alam atau buatan yang mengoperasikan kebutuhan suatu ruang bertembok atau tidak berdinding, area cagar budaya adalah suatu ruang geografis tunggal yang mempunyai dua atau lebih situs cagar budaya. yang terdistribusi dekat dengan karakteristik spasial yang unik.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, standar suatu barang untuk dikatakan sebagai peninggalan budaya adalah memiliki sejarah minimal 50 tahun, dan usia minimal 50 tahun, dapat ditentukan bahwa barang tersebut harus sangat rapuh, karena sudah seharusnya kita ikut serta dalam perlindungan dan pelestarian warisan budaya. Menjaga dan melestarikan Cagar Budaya sebenarnya merupakan tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah, tetapi hal

---

<sup>14</sup> Bagus Prasetyo, 2018, “Efektivitas Pelestarian Cagar Budaya Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Yentang Cagar Budaya”, Jurnal Legislasi Indonesia, VOL. 15, NO. 01.

ini bukan menghapuskan kewajiban masyarakat guna membantu keberhasilan proyek pemerintah.

Upaya perlindungan cagar budaya memerlukan strategi dan pemeliharaan untuk memperpanjang usia cagar budaya. Manfaat lain pada konservasi ini adalah bidang ilmu yang bisa didapat. Bangunan cagar budaya biasanya adalah bangunan tua yang kurang terawat dan sering dianggap telah merusak bentang alam. Warisan peradaban terdahulu harus dilindungi sebab menjadi aset penting yang bisa menjadi simbol kota. Namun karena sosialisasi perlindungan warisan budaya yang kurang dari pemerintah, timbul anggapan di masyarakat bahwa kegiatan perlindungan warisan budaya hanyalah aktivitas segelintir elite saja. Yang lebih menyedihkan lagi, hal-hal tersebut belum menjadi pengetahuan umum.

Warisan sejarah merupakan salah satu faktor kebudayaan yang berasal dari zaman lalu sehingga bisa juga dipahami sebagai salah satu peninggalan budaya suatu bangsa. Eksistensi peninggalan budaya nasional ini tidak dapat diabaikan begitu saja karena sangat penting bagi pengembangan semangat kebangsaan. Hal ini sesuai dengan Ketentuan MPR RI Nomor IV/MPR/1973 tentang GBHN 1973-1978: "Membimbing dan melestarikan warisan adat dan sejarah yang mempunyai nilai-nilai perjuangan dan kebanggaan serta kepentingan nasional dan mewariskannya kepada generasi muda. generasi". Sebagai warisan budaya negara kita, peninggalan sejarah dan arkeologi mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. Sarana atau media menggambarkan daya cipta, emosi dan karsa para nenek

moyang bangsa, serta unsur kepribadiannya dapat menjadi teladan bagi bangsa sekarang dan di masa yang akan datang untuk membudayakan dan mengembangkan kebudayaan nasional berdasarkan Pancasila.

2. Sarana atau media yang membagikan gagasan, keinginan dan percepatan bagi pembangunan negara baik materiil maupun spiritual sehingga tercapai keselarasan antara keduanya.
3. Objek ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang sejarah dan arkeologi, serta dalam bidang ilmu pengetahuan secara umum.
4. Sarana atau media yang mendorong saling pengertian antara masyarakat, negara dan umat manusia melalui nilai-nilai sosial budaya masa lalu.

### **C. Perlunya Pelestarian Bangunan Cagar Budaya**

Sudah menjadi tanggung jawab kita bersama untuk melestarikan warisan budaya masa lalu, Melestarikan nilai-nilai budaya mulia nenek moyang kita. Oleh karena itu, perlu dilakukan pendalaman pemahaman tentang perlindungan Cagar Budaya dengan selalu memperhatikan keselarasan, keseimbangan, dan kesinambungan aspek material dan sosial budaya untuk mendukung upaya pelestarian warisan budaya, kedua aspek ini tidak dapat dipisahkan. Pertolongan dan bantuan masyarakat sangat diperlukan sebab pada hakikatnya adalah tanggung jawab kita untuk melindungi warisan budaya ini. Untuk itu, menjadi bangsa yang besar dan beradab, marilah kita melestarikan warisan budaya masa lalu demi kejayaan bangsa yang kita cintai.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> H. Oka Yoeti, *“Pariwisata Budaya: Masalah dan Solusinya”*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2006.hlm. 115.

Cagar budaya Warisan budaya merupakan warisan yang benar-benar berharga, namun hingga saat ini masih menghadapi ancaman kepunahan, baik karena peristiwa alam seperti banjir, gempa bumi, tanah longsor, letusan gunung berapi, cuaca, maupun karena ulah manusia seperti vandalisme, pencurian, dan lain-lain. dengan kegiatan pembangunan. Untuk mengatasi masalah tersebut, perlu dilakukan perlindungan terhadap objek cagar budaya dengan menerapkan Undang-Undang Cagar Budaya. Secara umum, pihaknya menyadari pemanfaatan secara luas benda cagar budaya dalam berbagai aspek. Secara khusus, melalui pendataan peninggalan budaya, pengintegrasian aset budaya berupa data digunakan sebagai dasar kebijakan pembangunan selanjutnya, dan tercapainya perlindungan menyeluruh terhadap sumber daya warisan budaya masa lalu untuk menjamin perlindungan budaya. Instruksikan mata pelajaran dengan menggunakannya untuk tujuan pendidikan, sosial dan lainnya yang sesuai UU Cagar Budaya.<sup>16</sup>

Tentunya guna menjaga kelestarian benda cagar budaya tersebut diperlukan perlakuan khusus terhadapnya. Benda cagar budaya secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu benda cagar budaya yang tidak lagi digunakan sesuai fungsi aslinya atau biasa disebut dengan monumen mati ketika ditemukan, dan benda cagar budaya yang masih digunakan sesuai fungsi aslinya atau monumen hidup. Dalam hal pengelolaan, hampir semua objek perlindungan peninggalan budaya yaitu monumen mati dan monumen hidup,

---

<sup>16</sup> Edi Sedyawati, *"Keindonesiaan Dalam Budaya"*, Wedatama Widya Sastra, Jakarta, 2008, hlm, 188-189.

meskipun beberapa monumen hidup dikelola oleh pemerintah, sebagian lainnya dikelola oleh komunitas, kelompok, atau individu.<sup>17</sup>

Banyak warisan budaya yang belum dilestarikan dan dilindungi. Perlindungan Cagar Budaya dapat dilakukan melalui pendataan objek cagar budaya, yaitu semacam tindakan pengendalian pengelolaan warisan budaya agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlangsung. Sekalipun merupakan kesatuan yang melindungi, memelihara, atau mengelola Cagar Budaya dan situs lainnya pada dasarnya merupakan tanggung jawab pemerintah, namun juga diperlukan peran serta semua aspek masyarakat, termasuk kelompok dan individu, untuk bekerja sama, merawat dan berperan aktif. dalam perlindungan warisan budaya. Ini merupakan ciri negara, baik preventif, represif maupun partisipatif.

Undang-Undang Cagar Budaya perlu disosialisasikan Menunjukkan keteguhan hukum yang mengikat dan hukuman tertentu sehingga masyarakat makin berhati-hati dalam memperdagangkan dan membeli Cagar Budaya yang mereka miliki dan meminimalkan pengalihan fungsi dan kepemilikan budaya objek yang dilindungi. Selain itu, perlu dikembangkan rasa saling memiliki, serta rasa tanggung jawab material dan sosial terhadap pelestarian dan perlindungan warisan budaya. Dapat dipromosikan melalui media cetak lokal, media elektronik lokal dan nasional, pertemuan pejabat pemerintah, pertemuan masyarakat, musyawarah khusus, dll.

---

<sup>17</sup>H. Oka Yoeti, *Op, Cit.*, hlm. 118

Benda Cagar Budaya (BCB) atau dikenal dengan artefak kuno sebagai bagian dari kebudayaan terkadang menjadi bagian yang kurang diperhatikan oleh pemerintah daerah di era pemerintahan sendiri ini. Setiap daerah berlomba-lomba mencari sumber daya yang dapat mendukung dan meningkatkan pendapatan daerahnya, sehingga seringkali dapat membuat upaya pelestarian dan pengembangan warisan budaya di wilayahnya menjadi kewalahan. Situasi ini dapat menghambat upaya konservasi dan pengembangan pemerintah pusat dan unit implementasi teknologinya di daerah. Tidak terkecuali para penangan peninggalan budaya yang digali di berbagai daerah, kualitas dan kuantitas sumber daya budaya tersebut cenderung menurun dari tahun ke tahun, dengan kata lain budaya nasional kemungkinan akan habis.

#### **D. Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 3 Tahun 2022**

Secara filosofis, sosiologis dan hukum. Secara filosofis tidak hanya terbatas pada benda saja tetapi juga mencakup bangunan, struktur, situs, dan warisan budaya pada darat dan/atau di air. Suatu kesatuan atau kelompok warisan budaya memerlukan perlindungan melalui proses peruntukannya karena mempunyai nilai sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau budaya. Secara sosiologi hukum meliputi kepemilikan, penguasaan, pengalihan, kompensasi dan insentif. Secara hukum, undang-undang tersebut mengatur hal-hal yang berkaitan dengan konservasi seperti perlindungan, peningkatan, dan pemanfaatan. Dokumen ini juga mencantumkan tanggung jawab dan wewenang pemangku kepentingan terkait.

Definisi Cagar Budaya berdasarkan Pasal 1 Ayat 9, Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Cagar Budaya, yaitu :“Cagar Budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan”.

Definisi Benda Cagar Budaya berdasarkan Pasal 1 Ayat 10, Perda Kabupaten Kudus Nomor 3 Tahun 2022 tentang Pengelolaan dan Pelestarian Cagar Budaya, yaitu Benda bergerak dan tidak bergerak buatan manusia yang berupa satuan-satuan atau kelompok-kelompok, atau bagian-bagian ataupun sisa-sisanya, yang berkaitan erat dengan kebudayaan dan sejarah perkembangan manusia. Disebut benda cagar budaya, bangunan cagar budaya atau bangunan cagar budaya jika memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Berumur 50 (lima puluh) tahun atau lebih;
- b. Mewakili masa gaya paling singkat berusia 50 (lima puluh) tahun;
- c. Mempunyai kepentingan sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama dan/atau budaya khusus; dan
- d. Memiliki nilai budaya yang memperkuat jati diri bangsa.

Menurut Pasal 3 Perda Kabupaten Kudus Nomor 3 Tahun 2022 tentang Pengelolaan dan Pelestarian Cagar Budaya, perlindungan cagar budaya itu sendiri bertujuan untuk melindungi warisan budaya daerah dan warisan

manusia, menjaga kearifan lokal, meningkatkan martabat bangsa melalui perlindungan budaya, meningkatkan kepribadian bangsa, meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan mempromosikan budaya daerah untuk warisan masyarakat.

Undang-undang ini mengatur tentang Register Nasional Cagar Budaya yang dilakukan melewati pendaftaran, pemeriksaan, penetapan, pencatatan, pemeringkatan, dan penghapusan sesuai dengan ketentuan Pasal 49 sampai dengan Pasal 51. Kabupaten Kudus bekerja sama dengan setiap orang dalam melakukan Pendaftaran. Selain itu, daftar Cagar Budaya nasional juga menyertakan tim ahli cagar budaya dan seorang kurator. Panel Pelestarian Pusaka adalah sekelompok pakar konservasi yang dipercaya dari berbagai bidang pengetahuan yang memberikan saran tentang pembentukan, pemeringkatan, dan penghapusan konservasi warisan. Kurator adalah orang yang berdasarkan kompetensinya bertanggung jawab mengelola koleksi museum.

Setiap orang berhak mendapat dorongan teknis dan/atau keahlian dari pemerintah atau pemerintah daerah dalam usaha pelestarian cagar budaya yang dimiliki dan/atau dikuasai berdasarkan hasil studi kelayakan yang dapat diuraikan secara akademis, teknis dan pengelolaan. Dalam rangka melestarikan cagar budaya, dilarang dengan sengaja mencegah, merintang, atau menggagalkannya.