

PARTISIPASI MASYARAKAT SEBAGAI PERANGKAT *HISTORIC URBAN LANDSCAPE* DALAM PENGELOLAAN KAWASAN SUMBU FILOSOFI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Laily Fadlilyah¹, Bakti Setiawan²

¹Magister Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, Indonesia

²Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, Indonesia

¹ Email : laily.fadlilyah@mail.ugm.ac.id

DOI : 10.35472/jppk.v3i3.1562

ABSTRACT

Historic Urban Landscape is a historic city management approach that is considered more comprehensive in balancing between social and economic development and cultural heritage conservation. UNESCO adopted the Recommendation on The Historic Urban Landscape on 10 November 2011 at the UNESCO General Assembly. As an approach that can be adopted by various countries, this approach recommends four main tools, namely civic engagement, knowledge and planning, regulatory system, and financial tools. This research aims to identify civic engagement tools in the management of the historic city area called Kawasan Sumbu Filosofi in the Special Region of Yogyakarta. This research uses a qualitative approach with a type of case study research and is descriptive in nature. Data collection techniques were carried out through interviews, observation, and literature studies. This research reveals that civic engagement in the management of the Kawasan Sumbu Filosofi in the voice area has been granted and guaranteed through various regulations. In terms of access, the government has provided a space for discussion, but the information the government provides still predominates in this forum. Concerning the aspect of control, community control over the surrounding environment has not been built. In general, the quality of community participation must continue to be encouraged to realize sustainable urban development and preservation.

Keywords: *Historic Urban Landscape, civic engagement, participation*

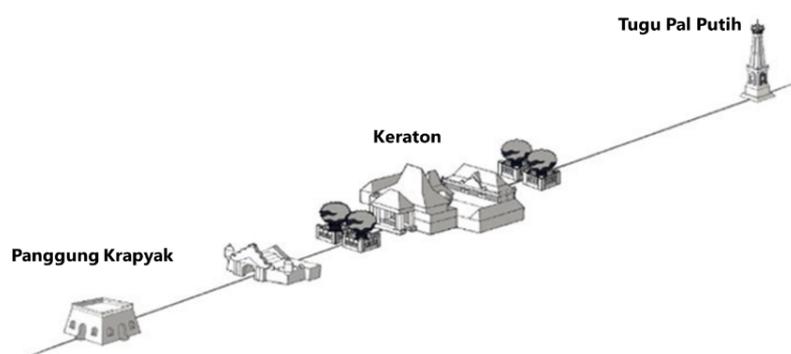
A. PENDAHULUAN

Pembangunan perkotaan dan konservasi warisan budaya sering kali dipandang sebagai upaya yang saling menegasikan (Prihantoro, 2021; UNESCO, 2016). Masifnya migrasi penduduk ke kawasan perkotaan mendorong terjadinya perubahan sosial dan spasial yang begitu cepat dan sering kali tidak terkontrol sehingga menimbulkan tingginya kepadatan bangunan yang berakibat pada penurunan kualitas lingkungan, terbatasnya ruang publik, infrastruktur yang kurang memadai dan perubahan iklim yang berisiko mengakibatkan bencana alam (UNESCO, 2011). Besarnya tekanan pembangunan juga berpotensi mengancam keutuhan dan keberadaan unsur-unsur warisan budaya di kawasan perkotaan. Kondisi ini kemudian mendorong UNESCO untuk merumuskan rekomendasi mengenai *Historic Urban Landscape* (HUL).

Historic Urban Landscape (HUL) merupakan area perkotaan yang dipahami sebagai hasil dari pelapisan bersejarah yang terdiri dari nilai dan atribut budaya dan alam, melebihi dari gagasan “pusat bersejarah” dan memasukkan konteks perkotaan yang lebih luas meliputi topografi, geomorfologi, hidrologi dan fitur alam, lingkungan binaan baik bersejarah maupun kontemporer, infrastruktur, ruang terbuka dan taman, pola penggunaan lahan dan organisasi spasial, persepsi, dan hubungan visual, serta semua elemen lain dari

struktur perkotaan (UNESCO, 2011). Sebagai sebuah definisi, HUL memberikan pemahaman yang lebih luas mengenai kompleksitas elemen perkotaan yang membentuk identitasnya. Lapisan-lapisan perkotaan tersebut perlu dikenali dan ditingkatkan dalam strategi konservasi dan pengembangan kota. Di sisi lain, sebagai sebuah pendekatan, HUL menawarkan upaya untuk mengintegrasikan konservasi perkotaan dalam kerangka pembangunan berkelanjutan melalui penerapan berbagai alat tradisional maupun inovatif yang disesuaikan dengan konteks lokal (UNESCO, 2016). Kehadiran pendekatan HUL pada dasarnya menawarkan konsep pelestarian warisan budaya yang beriringan dengan pelaksanaan pembangunan. Pendekatan HUL juga mengajak pelibatan lebih banyak orang dalam upaya pelestarian, meningkatkan kepedulian, dan mencari skema pembiayaan yang inovatif.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu daerah di Indonesia yang memiliki peninggalan bersejarah dan unsur budaya yang sangat kuat. Hingga saat ini, sebagian besar peninggalan bersejarah di DIY masih dipertahankan keberadaannya. Salah satu peninggalan bersejarah yang sangat menarik dan menjadi penanda keistimewaan DIY adalah konsep tatanan kota yang dibangun oleh Pangeran Mangkubumi yang penuh dengan nilai-nilai budaya Jawa, yaitu Sumbu Filosofi. Sumbu filosofi merupakan konsep yang digunakan Pangeran Mangkubumi dalam membangun ibukota baru Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat pada tahun 1756 (Dinas Kebudayaan DIY, 2021). Eksistensi konsep Sumbu Filosofi ini masih bertahan yang ditandai dengan beberapa *landmark* dan bangunan utama yaitu Panggung Krapyak, Keraton, dan Tugu Pal Putih.

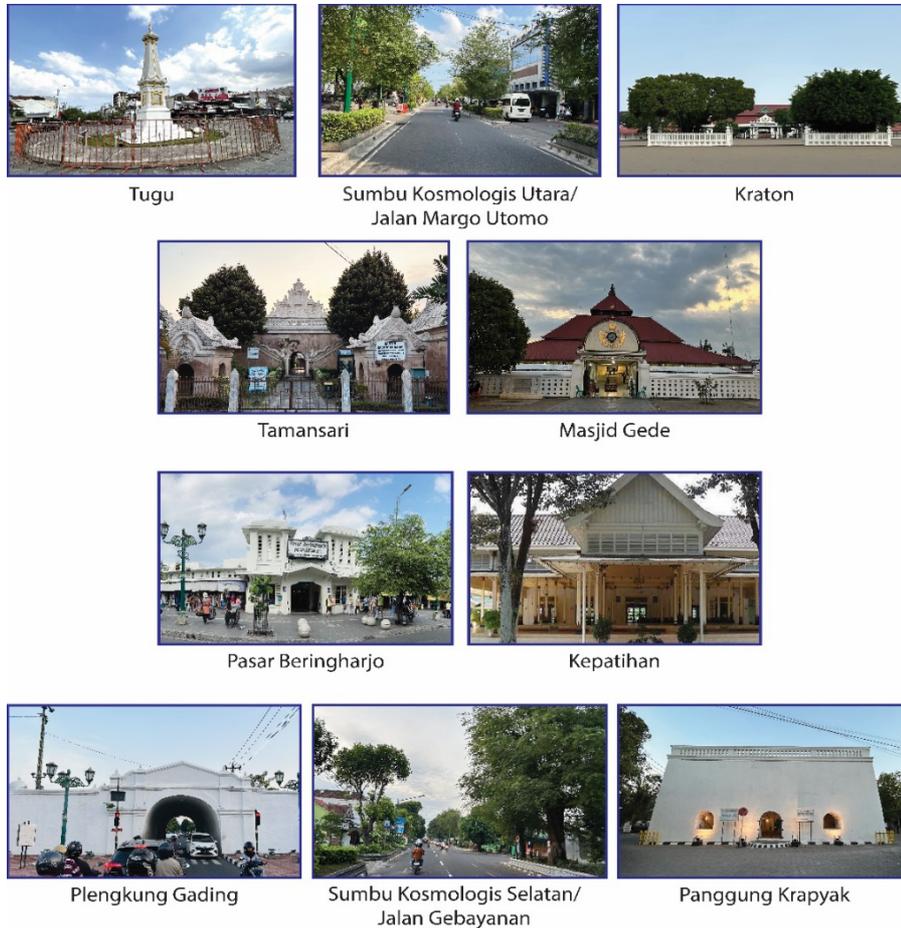


Sumber: Dinas Kebudayaan DIY, 2021

Gambar 1. Ilustrasi Sumbu Filosofi di DIY

Sumbu Filosofi yang terletak di pusat kota membuat eksistensi atribut-atribut Sumbu Filosofi tersebut harus berdampingan dengan berbagai aktivitas sosial dan ekonomi yang cukup dinamis. Di sepanjang koridor Sumbu Kosmologis bagian utara yang merupakan jalan Margo Utomo terdapat banyak sekali hotel yang memiliki peran yang sangat penting dalam mendukung aktivitas pariwisata. Di samping itu, Jalan Malioboro merupakan jalan penunjang kehidupan sosial dan ekonomi di Kota Yogyakarta. Di sepanjang koridor jalan ini terdapat aktivitas perkantoran, perdagangan dan jasa, wisata serta sosial budaya. Kondisi ini membuat upaya perlindungan dan pengembangan Kawasan Sumbu Filosofi menjadi tantangan tersendiri karena objek yang dikelola tidak hanya berupa benda mati,

namun terdapat berbagai aktivitas sosial dan ekonomi yang cukup penting bagi kehidupan kota. Tantangan yang dihadapi Kawasan Sumbu Filosofi ini selaras dengan semangat lahirnya pendekatan HUL yaitu bagaimana mengintegrasikan upaya pembangunan dan pelestarian warisan budaya.



Sumber: dokumentasi peneliti, 2023

Gambar. 1 Atribut di Kawasan Sumbu Filosofi

Proses implementasi HUL pada dasarnya terdiri dari enam langkah yaitu: 1) melakukan survei dan pemetaan yang komprehensif terhadap kondisi kota meliputi sumber daya alam, budaya dan sumber daya manusia; 2) menerapkan perencanaan partisipatif dan konsultasi pemangku kepentingan dalam merumuskan sasaran dan tindakan pelestarian; 3) menilai kerentanan atribut-atribut bersejarah dari tekanan sosial-ekonomi dan dampak perubahan iklim; 4) mengintegrasikan nilai-nilai warisan perkotaan dan status kerentanannya ke dalam kerangka pembangunan kota yang lebih luas; 5) memprioritaskan tindakan untuk konservasi dan pembangunan; 6) membangun kemitraan (publik dan swasta) dan kerangka manajemen lokal yang tepat untuk setiap kegiatan konservasi dan pembangunan serta mengembangkan mekanisme koordinasi dalam berbagai kegiatan antar stakeholder (UNESCO, 2013). Proses implementasi HUL tidak akan berjalan tanpa

didukung oleh empat instrumen yaitu: 1) perencanaan dan pengetahuan; 2) partisipasi masyarakat; 3) sistem regulasi; dan 4) perangkat keuangan (UNESCO, 2011).

Salah instrumen HUL yang cukup penting adalah partisipasi masyarakat (UNESCO, 2011; Taylor, 2016). Lanskap kota bersejarah pada umumnya cenderung bersifat dinamis karena berubah seiring berjalannya waktu dan berlapis-lapis karena setiap generasi dan komunitas berhak untuk berkontribusi pada lapisan bersejarah lanskap kota, dan pendekatan HUL memberikan ruang untuk menilai atribut pusaka secara partisipatif (van der Hoeven, 2020). Berdasarkan dokumen Rekomendasi HUL yang dikeluarkan oleh UNESCO, perangkat keterlibatan masyarakat diarahkan pada: 1) memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk turut serta dalam mengidentifikasi nilai yang dimiliki kota pusaka; 2) menyepakati berbagai aksi yang dilakukan untuk melindungi warisan budaya dan meningkatkan pembangunan berkelanjutan; 3) memberikan ruang dialog antarbudaya dan memfasilitasi ruang mediasi dan negosiasi antar kelompok yang mengalami konflik kepentingan (UNESCO, 2011).

Implementasi HUL juga diharapkan dapat mendorong terwujudnya agenda baru perkotaan (*New Urban Agenda*), kota bukan hanya sekedar pusat ekonomi, tetapi juga tempat penyimpanan potensi budaya dan dan warisan budaya, kebijakan dan strategi pengembangan kota harus diarahkan pada pertumbuhan kota yang berkelanjutan dan penciptaan lapangan kerja, peluang mata pencaharian dan peningkatan kualitas hidup (UN-HABITAT, 2020). Partisipasi memiliki peran yang cukup penting dalam mewujudkan keseimbangan antara pembangunan dan pelestarian kota. Perencanaan untuk kota pusaka yang partisipatif bertujuan untuk melindungi atribut dan nilai yang penting bagi berbagai pemangku kepentingan, tidak hanya untuk para ahli saja (Foroughi et al., 2023). Partisipasi masyarakat memberikan ruang untuk dapat mengidentifikasi kebutuhan dan juga aspirasi masyarakat mengenai kota bersejarah sehingga pilihan strategi pembangunan dan pelestarian kota dapat sesuai dengan konteks lokal dan tepat sasaran. Di samping itu, kebijakan penataan kota yang didasari oleh aspirasi dan konsensus masyarakat cenderung mudah diterima dan mengurangi resistensi terhadap kebijakan (Oakley, 1995). Lebih dari itu, beberapa penelitian menunjukkan bahwa manajemen yang lebih inklusif dan terintegrasi berhasil membantu pemerintah dalam mengatasi tantangan yang memengaruhi pengelolaan warisan budaya (Cunha Ferreira et al., 2023).

Berdasarkan urgensi tersebut, penelitian ini akan membahas partisipasi masyarakat sebagai instrumen HUL dalam pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi. Identifikasi terhadap ruang partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi akan dilihat dari substansi partisipasi. Substansi partisipasi dilihat dari tiga aspek yaitu akses, voice, dan kontrol (Satries, 2011). Selain itu penelitian ini juga akan menganalisis bagaimana kesesuaian ruang partisipasi yang sudah ada dengan rekomendasi UNESCO dalam perangkat partisipasi. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi input untuk pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi khususnya pada perangkat partisipasi.

B. METODE PENELITIAN

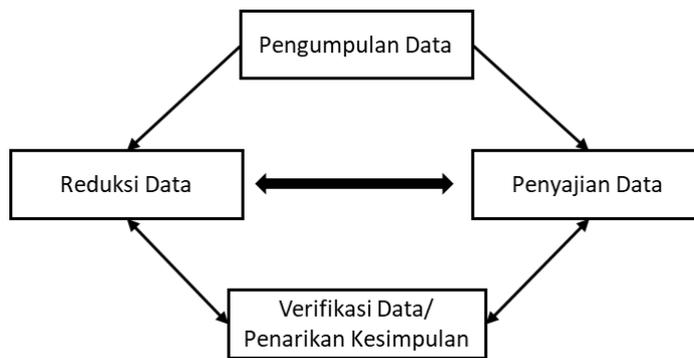
Penelitian mengenai Partisipasi Masyarakat Sebagai Instrumen *Historic Urban Landscape* dalam Pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi di Daerah Istimewa Yogyakarta menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Pendekatan kualitatif dipilih karena memungkinkan peneliti untuk mendapatkan *multiple* data seperti

wawancara, observasi, dan dokumen (Creswell & Poth, 2018). Di samping itu, metode ini dapat membuat jarak antara peneliti dengan objek yang diteliti menjadi lebih dekat sehingga peneliti dapat melakukan eksplorasi data lebih dalam terkait objek yang diteliti.

Metode studi kasus dipilih agar peneliti dapat melakukan eksplorasi terhadap kehidupan nyata dengan batasan ruang lingkup tertentu melalui pengumpulan data yang terperinci dan mendalam yang melibatkan berbagai sumber informasi (Creswell & Poth, 2018). Kasus yang digunakan dalam penelitian ini merupakan kasus tunggal dengan batasan lokus penelitian adalah Kawasan Sumbu Filosofi dari Tugu Pal Putih sampai dengan Panggung Krapyak di Daerah Istimewa Yogyakarta dan batasan fokus partisipasi masyarakat sebagai instrumen HUL dalam pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, observasi, dan studi pustaka. Teknik wawancara yang digunakan adalah *in-depth interview*. Wawancara *in-depth interview* merupakan aktivitas pengumpulan data secara mendalam yang dilakukan dengan memaksimalkan kemampuan pewawancara melalui percakapan penyeledikan sesuai dengan pengetahuan informan yang diwawancarai (Guest et al., 2013). Pemilihan informan didasarkan pada teknik *purposive sampling*. Informan yang dipilih merupakan individu maupun kelompok yang memiliki keterkaitan dengan pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi, baik *stakeholder* yang bertindak sebagai aktor yang terlibat dalam aktivitas pengelolaan, maupun *stakeholder* yang menerima dampak dari pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi. Beberapa informan diwawancarai adalah beberapa instansi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, kelurahan di Kawasan Sumbu Filosofi, dan Masyarakat.

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model interaktif yang dirumuskan oleh Miles dan Huberman untuk membantu proses pengelompokan data merumuskan analisis. Teknik analisis data model interaktif yang dicetuskan oleh Miles dan Huberman meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (Sugiyono, 2011).



Sumber: Sugiyono, 2011

Gambar 2. Analisis Model Interaktif Menurut Miles dan Huberman

Proses analisis data diawali dengan mengumpulkan dan mendokumentasikan data. Pendokumentasian data dari teknik wawancara diawali dengan melakukan penyusunan transkrip terhadap hasil wawancara. Setelah itu peneliti melakukan proses reduksi data dengan mengidentifikasi poin-poin penting dari hasil wawancara dan menyandingkan wawancara dari satu narasumber dengan narasumber yang lain. Proses penarikan

kesimpulan dilakukan peneliti dengan melakukan pemeriksaan ulang dan membandingkan hasil data yang diperoleh dari teknik wawancara, observasi, dan studi pustaka.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembahasan mengenai ruang partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi akan dibagi menjadi tiga bagian yaitu 1) *voice* untuk melihat hak masyarakat dalam menyampaikan pendapat, aspirasi, dan juga gagasan; 2) akses untuk mengidentifikasi pemberian sarana baik berupa ruang ataupun peningkatan kapasitas masyarakat; 3) kontrol untuk mengetahui bentuk kontrol masyarakat baik terhadap lingkungannya maupun terhadap kebijakan pemerintah.

1. *Voice*

Pada aspek *voice*, hak masyarakat untuk berperan aktif dalam pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi sudah dijamin dalam berbagai peraturan yang terkait dengan pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi. Berikut ini merupakan tabel yang menunjukkan dukungan peraturan yang telah disusun Pemerintah dalam mendorong partisipasi masyarakat:

Tabel 1. Daftar Peraturan yang Menjamin Hak Masyarakat dalam Pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi

No.	Peraturan	Substansi
1	Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 6 Tahun 2012 tentang Pelestarian Warisan Budaya dan Cagar Budaya	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Menjelaskan jenis peran yang dapat dilakukan masyarakat dalam pelestarian warisan budaya dan cagar budaya ▪ Mendorong partisipasi masyarakat dalam pelestarian cagar budaya melalui pemberian insentif dan kompensasi ▪ Pemerintah DIY membentuk Dewan Pertimbangan dan Pelestarian Warisan Budaya (DP2WB) yang terdiri dari unsur pemerintah daerah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, dan asosiasi profesi.
2	Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 62 Tahun 2013 tentang Pelestarian Cagar Budaya	Pengembangan Cagar Budaya dapat dilakukan oleh Setiap Orang maupun Masyarakat Hukum Adat dengan cara Penelitian, Revitalisasi, dan Adaptasi.
3	Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 55 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Cagar Budaya	Masyarakat dapat ikut serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pelestarian Cagar Budaya
4	Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 56 Tahun 2014 tentang Penghargaan Pelestari Warisan Budaya dan Cagar Budaya	Menjabarkan Perda DIY No. 6 Tahun 2012. Menjelaskan jenis insentif dan kompensasi yang dapat diberikan kepada masyarakat yang telah berkontribusi dalam kegiatan pelestarian

No.	Peraturan	Substansi
5	Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Arsitektur Bangunan Berciri Khas Daerah Istimewa Yogyakarta	Peran serta masyarakat dalam melestarikan arsitektur bangunan berciri khas DIY dapat berupa: <ol style="list-style-type: none"> 1. Memantau pembangunan bangunan baru terhadap kesesuaian gaya arsitektur bangunan; 2. Melaporkan kepada pemerintah daerah, pemerintah kabupaten/kota, atau pihak yang berwenang apabila menemukan penyimpangan terhadap penggunaan gaya arsitektur; 3. Memberikan fasilitasi teknis perencanaan pembangunan sesuai dengan ketentuan gaya arsitektur bangunan; dan 4. Memberikan masukan dan/atau kajian pengembangan gaya arsitektur bangunan
6	Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Peran masyarakat dalam penataan ruang dapat berupa pemberian masukan terhadap proses perencanaan, pemanfaatan, pengendalian pemanfaatan, dan pemberian masukan terhadap rencana penetapan satuan Ruang strategis Kasultanan dan satuan Ruang Kadipaten. ▪ Peraturan ini juga berupaya mendorong partisipasi masyarakat dalam mematuhi rencana tata ruang melalui mekanisme insentif dan disinsentif.

Sumber: hasil analisis peneliti, 2023

Daftar regulasi di atas menunjukkan bahwa dari sisi *voice* Pemerintah telah menjamin hak masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi.

2. Akses

Penjaminan hak masyarakat dalam berpartisipasi juga harus didukung dengan pemberian akses ruang maupun peningkatan kapasitas yang dapat mendorong masyarakat untuk berperan aktif dalam pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi. Dalam pemberian akses, Pemerintah DIY telah melakukan beberapa upaya untuk mendorong partisipasi masyarakat, di antaranya melalui diseminasi informasi dan pemberdayaan masyarakat. Berikut ini merupakan penjelasan mengenai kedua upaya tersebut:

Diseminasi Informasi

Diseminasi informasi merupakan kegiatan yang dilaksanakan untuk menyebarluaskan pemahaman mengenai Kawasan Sumbu Filosofi kepada masyarakat. Upaya memperkenalkan Sumbu Filosofi ini meliputi sejarah Sumbu Filosofi, nilai filosofis yang terkandung, serta beberapa aktivitas atau kegiatan yang dilaksanakan untuk melestarikan sumbu filosofi. Proses Diseminasi informasi ini dilakukan melalui beberapa kegiatan:

1. Sosialisasi melalui pertemuan langsung dengan masyarakat. Kegiatan ini biasanya dilakukan dengan mengundang narasumber untuk menjelaskan sejarah, nilai penting, dan makna yang dimiliki Sumbu Filosofi kepada peserta sosialisasi.
2. Sosial media. Pemerintah DIY juga melakukan penyebaran informasi melalui berbagai sosial media seperti Twitter, Instagram, dan Youtube. Konten yang

- diproduksi juga beragam seperti info terkini, *podcast*, seminar dan diskusi, dan lain sebagainya.
3. Festival. Diseminasi juga dilakukan melalui kegiatan festival seperti “*Festival Jogja World Heritage Week*” yang dilaksanakan selama sepekan. Festival ini diselenggarakan terakhir kali pada tanggal 30 Agustus – 5 September 2022.
 4. Paket Wisata *Jogja Heritage Track*. Melalui paket wisata ini wisatawan akan diajak berkeliling di Kawasan Sumbu Filosofi dengan Bus *Jogja Heritage Track* dan didampingi oleh *tour guide* yang akan menceritakan sejarah dan nilai budaya dari setiap tempat yang dilalui.



Sumber: dokumentasi peneliti, 2023

Gambar. 3 *Jogja Heritage Track*

Pemberdayaan Masyarakat

Pemerintah DIY juga memberikan akses partisipasi berupa penguatan kapasitas masyarakat dalam bentuk kegiatan pemberdayaan, upaya ini dilakukan untuk mempersiapkan kapasitas masyarakat dalam menyambut Yogyakarta sebagai Warisan Budaya Dunia. Pemerintah DIY membentuk Pokjanis untuk mengidentifikasi potensi yang dimiliki masing-masing kelurahan untuk kemudian dikembangkan. Kegiatan pemberdayaan ini sudah dilaksanakan selama delapan kali pada bulan Juni 2023:

Tabel 2. Kegiatan Pemberdayaan Masyarakat yang Diselenggarakan oleh BPKSF DIY

No.	Tanggal	Lokasi	Tema
1.	8 Juni 2023	Kelurahan Suryatmajan	Pelatihan Kepariwisata
2.	9 Juni 2023	Kelurahan Sosromenduran	Tata Nilai dalam Kehidupan Bermasyarakat
3.	13 Juni 2023	Kelurahan Kadipaten	Tata Nilai dalam Kehidupan Bermasyarakat
4.	14 Juni 2023	Kelurahan Cokrodiningratan	Dampak dan Efek Sumbu Filosofi Terhadap Perkembangan Ekonomi di Kota Yogyakarta
5.	15 Juni 2023	Kelurahan Panggunharjo	Strategi Kebudayaan Desa
6.	16 Juni 2023	Kelurahan Suryodiningratan	Gumregah Pesona Suryodiningratan

No.	Tanggal	Lokasi	Tema
7.	22 Juni 2023	Kelurahan Panembahan	Optimalisasi wisata budaya di Kawasan Panembahan Kraton Yogyakarta

Sumber: Badan Pengelola Kawasan Sumbu Filosofi, 2023

3. Kontrol

Aspek kontrol dalam konsep partisipasi dapat dimaknai bentuk kontrol masyarakat terhadap lingkungan komunitasnya. Kontrol masyarakat dalam pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi pada dasarnya telah dijamin dalam peraturan, misalnya dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 6 Tahun 2012 disebutkan bahwa masyarakat dapat melakukan pengawasan pelestarian cagar budaya dan melaporkan kepada instansi yang berwenang di bidang cagar budaya apabila terjadi indikasi kemusnahan, kerusakan dan kehilangan warisan budaya dan cagar budaya.

Dalam praktiknya, bentuk pengawasan masyarakat terhadap lingkungan sekitar terutama terhadap atribut yang bersifat *tangible* juga belum berkembang. Masyarakat masih kurang peduli dalam menaati peraturan batas ketinggian bangunan dalam rangka mendukung pelestarian kota dan masih enggan untuk turut serta mengingatkan dan menegur lingkungan sekitar. Sebagai contoh, masyarakat di kawasan jeron beteng Kraton mengetahui mengenai batasan ketinggian bangunan yang diperbolehkan yakni tidak boleh melebihi tinggi Siti Hinggil (bangunan yang letaknya lebih tinggi dibandingkan bangunan lainnya di lingkungan Kraton). Namun pada praktiknya masih banyak masyarakat yang mendirikan bangunan bertingkat. Masyarakat di sekitar pun belum melakukan upaya kontrol terhadap lingkungan sekitarnya.

Pemerintah telah menjamin hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi melalui berbagai peraturan. Pemerintah juga telah berupaya maksimal dalam mendorong partisipasi masyarakat melalui berbagai kegiatan peningkatan pengetahuan masyarakat mengenai Sumbu Filosofi dan pemberdayaan masyarakat. Namun demikian, ruang partisipasi untuk masyarakat luas masih didominasi dengan ruang yang bersifat satu arah dari pemerintah, belum banyak ruang partisipasi yang berupaya untuk mendengar aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam hal pengembangan Kawasan Sumbu Filosofi. Ruang partisipasi yang bersifat dua arah masih terjadi dilakalangan professional yang memberikan rekomendasi kebijakan.

Konsep HUL mengamanatkan bahwa perangkat partisipasi masyarakat harus dapat memberikan ruang dialog untuk masyarakat, masyarakat juga perlu untuk diikutsertakan dalam upaya memberikan nilai dan pemaknaan terhadap Kawasan Sumbu Filosofi. Tidak adanya ruang dialog yang seimbang dapat memicu sikap skeptis dan apatis masyarakat karena pemanfaatan warisan budaya yang hampir selalu ditentukan pemerintah dan jarang memperhatikan aspirasi masyarakat (Tanudirjo, 2003). Sikap skeptis dan apatis masyarakat tentu menjadi kondisi yang seharusnya dihindari dalam upaya pelestarian kota karena hal ini akan membuat pemerintah menjadi kewalahan karena menjadi aktor tunggal. Oleh karena itu, peningkatan peran masyarakat dalam pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi menjadi agenda penting yang harus dilaksanakan.

Salah satu contoh sukses dalam mendorong partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pelestarian kota adalah Kota Ballarat. Kota Ballarat mengusung strategi “*Ballarat Imagine*” untuk mendorong partisipasi masyarakat. Terdapat tiga pertanyaan kunci yang ditanyakan kepada masyarakat yaitu: 1) Apa yang Anda sukai dari Ballarat?; 2) Apa yang Anda bayangkan untuk Ballarat?; dan 3) Apa yang ingin Anda pertahankan di Ballarat? (Buckley et al., 2015). Melalui strategi ini, Kota Ballarat menjadi kota pertama di Australia yang sukses menjadi program percontohan internasional yang mengimplementasikan HUL (City of Ballarat, 2013).

Survei yang dilakukan Pemerintah Kota Ballarat melalui tiga pertanyaan kunci tersebut berhasil mendapatkan 6.500 respon dari masyarakat yang berisi pemikiran, aspirasi, dan gagasan komunitas. Masukan tersebut menjadi basis data pemerintah dalam menyusun kegiatan dan strategi agar pembangunan dapat dikelola tanpa menimbulkan dampak negatif terhadap warisan budaya dan kelayakhunian Kota Ballarat (City of Ballarat, 2013). Upaya mengembangkan partisipasi masyarakat di Kota Ballarat sudah dimulai pada tahapan perencanaan baik dalam identifikasi atribut, harapan masyarakat di masa mendatang, dan tingkat toleransi terhadap perubahan.

Contoh kasus penerapan pendekatan HUL dalam pelestarian Kota Ballarat menggambarkan bahwa partisipasi masyarakat menjadi bagian penting dalam menyeimbangkan pembangunan ekonomi dan sosial dengan pelestarian kota. Pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi juga perlu meningkatkan partisipasi masyarakat karena berbagai kebijakan pengelolaan kota akan memberikan dampak pada masyarakat. Setidaknya terdapat dua alasan penting yang mendasari pentingnya partisipasi masyarakat. Pertama, pembangunan dan pelestarian kota bersejarah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menciptakan kota yang layakhuni, oleh karena itu penting untuk mengidentifikasi aspirasi dan kebutuhan masyarakat agar kebijakan yang dipilih dapat tepat sasaran (Rustiadi et al., 2018; UNESCO, 2011). *Kedua*, kebijakan penataan kota yang didasari oleh konsensus masyarakat akan cenderung mudah diterima sehingga akan mengurangi adanya resistensi terhadap kebijakan (Oakley, 1995). Upaya mendorong partisipasi masyarakat harus dapat dimulai pada level perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.

D. KESIMPULAN

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta telah melaksanakan upaya yang cukup baik dalam mendorong ruang partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi. Dari segi *voice*, akses dan kontrol, pada dasarnya pemerintah telah menjamin ketiga aspek partisipasi tersebut dalam berbagai regulasi yang telah diterbitkan. Namun demikian, kualitas partisipasi pada ketiga aspek tersebut masih perlu untuk ditingkatkan. Partisipasi masyarakat luas yang terjadi masih cenderung satu arah dari pemerintah. Hal ini dapat dipahami karena Pemerintah DIY saat ini masih berupaya untuk memperkenalkan kepada masyarakat luas mengenai sejarah, makna, dan nilai penting Sumbu Filosofi.

Di masa mendatang ruang dialog dengan masyarakat yang seimbang perlu untuk terus diupayakan agar pemerintah dapat mengidentifikasi aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam pembangunan dan mengetahui makna Sumbu Filosofi bagi masyarakat. Hal ini karena rekomendasi HUL yang dikeluarkan oleh UNESCO mengamanatkan bahwa

perangkat partisipasi masyarakat harus dapat 1) memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk turut serta dalam mengidentifikasi nilai yang dimiliki kota pusaka; 2) menyepakati berbagai aksi yang dilakukan untuk melindungi warisan budaya dan meningkatkan pembangunan berkelanjutan; 3) memberikan ruang dialog antarbudaya dan memfasilitasi ruang mediasi dan negosiasi antar kelompok yang mengalami konflik kepentingan (UNESCO, 2011). Melalui upaya ini, berbagai strategi dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah diharapkan dapat menyeimbangkan pelaksanaan pembangunan dan pelestarian tanpa menimbulkan dampak negatif terhadap warisan budaya dan kelayakhunian kota.

Kesuksesan dalam mengimplementasikan pendekatan HUL sangat tergantung pada tekad untuk menerima dan menerapkan HUL melalui kebijakan, sumber daya, dan partisipasi publik yang terjamin (Silva, 2020). Upaya perbaikan pada perangkat partisipasi dapat dilakukan melalui penyediaan platform yang dapat mengidentifikasi aspirasi dan kebutuhan masyarakat; memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk ikut memberikan pemaknaan terhadap Kawasan Sumbu Filosofi dan menyepakati batasan perubahan yang dapat diterima; serta mengoptimalkan peran kelompok kerja teknis (Pokjanis) untuk menjaring aspirasi dan kebutuhan masyarakat serta peningkatan keberdayaan masyarakat. Melalui berbagai upaya tersebut diharapkan masyarakat akan lebih merasa memiliki Kawasan Sumbu Filosofi dan berpartisipasi secara aktif dalam menyeimbangkan pembangunan dan pelestarian kota.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Buckley, K., Cooke, S., & Fayad, S. (2015). Using the Historic Urban Landscape to re-imagine Ballarat: The Local Context. In S. Labadi & W. Logan (Eds.), *Urban Heritage, Development and Sustainability*. Taylor & Francis.
- [2] City of Ballarat. (2013). *Ballarat and UNESCO's Historic Urban Landscape Approach*. 1–23. <http://historicurbanlandscape.com/themes/196/userfiles/download/2014/5/16/pinx8xzux8vsvcr.pdf>
- [3] Creswell, J. W., & Poth, N. P. (2018). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches (Fourth)*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.13187/rjs.2017.1.30>
- [4] Cunha Ferreira, T., Rey-Pérez, J., Pereira Roders, A., Tarrafa Silva, A., Coimbra, I., & Breda Vazquez, I. (2023). The Historic Urban Landscape Approach and the Governance of World Heritage in Urban Contexts: Reflections from Three European Cities. *Land*, 12(5). <https://doi.org/10.3390/land12051020>
- [5] Dinas Kebudayaan DIY. (2021). *The Cosmological Axis of Yogyakarta and its Historic Landmarks: Management Plan*. January.
- [6] Foroughi, M., de Andrade, B., Roders, A. P., & Wang, T. (2023). Public Participation and Consensus-building in Urban Planning From The Lens of Heritage Planning: A Systematic Literature Review. *Cities*, 135 (January). <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104235>
- [7] Guest, G., Namey, E. & Mitchell, M. (2013). *Collecting Qualitative Data: A Field Manual for Applied Research*. SAGE Publications Ltd

- [8] Oakley, P. (1995). People's Participation in Development Projects: A Critical Review of Current Theory and Practice. In Oxford: INTRAC (pp. 1–40). INTRAC. [http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/people%27s participation in development projects_Oakley.pdf](http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/people%27s%20participation%20in%20development%20projects_Oakley.pdf)
- [9] Prihantoro, F. (2021). A Cultural Heritage Management Perspective: Kotabaru, Yogyakarta, between A Protected Cultural Site and A Commercial Area. *Jurnal Humaniora*, 33(2), 146. <https://doi.org/10.22146/jh.67216>
- [10] Rustiadi, E., Saefulhakim, S., & Panuju, D. R. (2018). *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah* (A. E. Pravitasari (ed.); 4th ed.). Yayasan Pustaka Obor Indonesia,.
- [11] Satries, W. I. (2011). Mengukur tingkat partisipasi masyarakat Kota Bekasi Dalam penyusunan APBD melalui pelaksanaan Musrenbang 2010. *Jurnal Kybernan*, 2(2), 89–130.
- [12] Silva, K. D. (2020). Introduction: Reimagining the conservation of Historic Urban Landscapes in the Asia-Pacific. In K. D. Silva (Ed.), *The Routledge Handbook on Historic Urban Landscapes in the Asia-Pacific* (pp. 1–26). Routledge.
- [13] Sugiyono. (2011). *Metode Penelitian Pendidikan :Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D* (12th ed.). Alfabeta.
- [14] Tanudirjo, D. A. (2003). *Warisan Budaya Untuk Semua: Arah Kebijakan Pengelolaan Warisan Budaya Indonesia di Masa Mendatang*. Disampaikan dalam Kongres Kebudayaan V, Bukittinggi, 19-23, 2003
- [15] Taylor, K. (2016). The Historic Urban Landscape paradigm and cities as cultural landscapes. *Challenging orthodoxy in urban conservation. Landscape Research*, 41(4), 471–480. <https://doi.org/10.1080/01426397.2016.1156066>
- [16] UNESCO. (2011). Recommendation on the Historic Urban Landscape. Records of the General Conference 36th Session, General Co, 64. <https://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-638-98.pdf>
- [17] UNESCO. (2016). The HUL Guidebook. In The HUL guide. <http://historicurbanlandscape.com/themes/196/userfiles/download/2016/6/7/wirey5prpznidqx.pdf>
- [18] UNESCO. (2013). Nafas Baru Kota Bersejarah: Penjelasan tentang Pendekatan Lanskap Kota Bersejarah. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000220957_ind
- [19] UN-HABITAT. (2020). The New Urban Agenda, https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/12/nua_handbook_14dec2020_2.pdf
- [20] van der Hoeven, A. (2020). Valuing Urban Heritage Through Participatory Heritage Websites: Citizen Perceptions of Historic Urban Landscapes. *Space and Culture*, 23(2), 129–148. <https://doi.org/10.1177/1206331218797038>.