

# Eksistensi Ruang Kawasan Pedesaan dalam Perspektif Kebijakan Tata Ruang (Studi Kasus Kawasan Candi Borobudur)

Dzaki Aribawa Darmawardana<sup>1</sup>  
Kevin Daffa Athilla<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Rujak Center for Urban Studies  
<sup>2</sup>Universitas Gadjah Mada

## Informasi Artikel

**Penulis Korespondensi:**  
[dzaki@rujak.org](mailto:dzaki@rujak.org)

### Proses:

Submisi: 28-05-2024

Revisi: 05-06-2024

Diterima: 31-12-2024



Copyright © 2024  
by Jurnal Pro Natura.

This work is licensed  
under a [Creative  
Commons Attribution-  
NonCommercial 4.0  
International \(CC BY-NC  
4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

## Abstract

Borobudur Temple is one of the cultural heritage sites recognized by UNESCO. The conservation of cultural heritage is pursued by both the government and UNESCO to ensure its preservation. However, challenges arise due to existing spatial planning policies, which significantly impact the sustainability of the surrounding socio-cultural environment. This research was conducted using a literature review method, analyzing secondary data obtained from academic sources, laws, regulations, and materials accessed through libraries and the internet. The dynamics of domestic regulations concerning the Borobudur Temple Area have brought about changes in the management of the site and its surroundings, affecting the socio-cultural life of the local community. Regulation No. 26/2007 and Presidential Decree No. 58/2014 on Spatial Planning emphasize the importance of extensive community participation and a more comprehensive approach to cultural heritage preservation. One implication for the community is the need to attract investment to promote regional development. However, the community faces challenges such as land conversion and limited accessibility to tourism facilities. Greater attention is needed to address how the government can balance the preservation of cultural and environmental heritage with the interests and well-being of the local community.

**Keywords:** Cultural Heritage, Spatial Planning, Society.

## Abstrak

Candi Borobudur merupakan salah satu warisan budaya yang diklasifikasi oleh UNESCO. Konservasi terhadap cagar budaya tersebut diupayakan oleh pemerintah maupun UNESCO untuk menjaga kelestariannya. Problematika di dalamnya tidak jauh dari kebijakan penataan ruang yang berlaku dan berimbas pada keberlangsungan kehidupan sosial budaya di sekitarnya. Penelitian ini dilakukan dengan studi literatur menggunakan sumber pustaka dan peraturan perundang-undangan yang diperoleh dari perpustakaan maupun internet sebagai data sekunder. Dinamika pengaturan dalam negeri akan Kawasan Candi Borobudur membawa sedikit banyak perubahan dalam penataan kawasan situs dan di sekitarnya yang berdampak pada kehidupan sosial-budaya masyarakat. Rezim UU No. 26/2007 dan Perpres No. 58/2014 tentang Penataan Ruang mendorong masifnya partisipasi masyarakat dan pelestarian cagar budaya secara lebih komprehensif. Implikasi yang dialami oleh masyarakat adalah masifnya kebutuhan penarikan investasi untuk dapat berkembang pada wilayah tersebut. Masyarakat mengalami beberapa permasalahan seperti alih fungsi lahan dan kurangnya aksesibilitas terhadap fasilitas pariwisata. Perlu diperhatikan lebih lanjut bagaimana pemerintah mampu mengakomodasi kepentingan pelestarian cagar budaya dan lingkungan sekaligus masyarakat di dalamnya.

**Kata Kunci:** Cagar Budaya, Tata Ruang, Masyarakat.

## A. PENDAHULUAN

Sebagai salah satu warisan budaya dunia menurut UNESCO, Candi Borobudur dikategorikan sebagai warisan budaya dunia berdasarkan *Convention Concerning the Protection of The World Cultural and Natural Heritage* atau *World Heritage Convention* (WHC) yang disahkan pada tahun 1972.<sup>1</sup> Berdasarkan perjanjian tersebut, pemerintah Indonesia sebagai negara anggota memiliki tanggung jawab untuk melindungi dan melestarikan Candi Borobudur dengan upaya-upaya tertentu yang diperlukan.<sup>2</sup> Untuk dapat memenuhi tanggung jawab tersebut, salah satu upaya perlindungan dan pelestarian yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia adalah melalui sistem perencanaan tata ruang yang direncanakan khusus bagi Kawasan Candi Borobudur. Saat ini, kewajiban tersebut dipenuhi melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur dan Sekitarnya (Perpres No. 58/2014).

Selain bernilai secara budaya, Candi Borobudur juga bernilai secara ekonomis karena telah menjadi destinasi pariwisata di kawasan Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta sejak lama. Perhatian Candi Borobudur sebagai destinasi pariwisata semakin ditunjukkan dengan dimasukkannya Kawasan Candi Borobudur sebagai salah satu destinasi wisata prioritas dalam rangka pertumbuhan destinasi pariwisata nasional. Pada 2017 lalu, Presiden Republik Indonesia Joko Widodo menetapkan pengembangan sepuluh Destinasi Wisata Prioritas atau yang disebut sebagai “Sepuluh Bali Baru” yang kemudian dikerucutkan menjadi lima destinasi super prioritas, yakni Borobudur, Labuan Bajo, Danau Toba, Likupang, dan Mandalika.<sup>3</sup>

Keberadaan Candi Borobudur sebagai warisan budaya dunia sekaligus destinasi pariwisata di Indonesia berpotensi menimbulkan masalah bagi keberlangsungan situs candi maupun keadaan ruang di wilayah tersebut yang terdiri dari beberapa kawasan pedesaan. Salah satu masalah yang timbul pada konservasi situs Candi Borobudur adalah mengikisnya tangga candi akibat alas kaki wisatawan yang melebihi daya tampung candi.<sup>4</sup> Selain pada keadaan situs candi, industri pariwisata yang semakin berkembang juga mengubah keberadaan bentang alam dan kondisi tata ruang di desa sekitar Kawasan Borobudur. Perubahan paling signifikan pada penggunaan tata guna lahan dan tata ruang dari lahan pertanian menjadi fasilitas pariwisata seperti penginapan, restoran, dan toko yang terjadi pada desa-desa di Kawasan Candi Borobudur.<sup>5</sup>

Untuk dapat mempertahankan keberadaan Candi Borobudur dan keadaan di wilayah sekitarnya, maka pengaturan mengenai penataan ruang di Kawasan Candi Borobudur penting untuk diberlakukan. Kawasan Candi Borobudur tidak hanya merupakan ruang dengan bentangan fisik semata, Kawasan Candi Borobudur juga merupakan ruang dengan produk interaksi sosial antara masyarakat yang berada disana. Doreen Massey menyatakan bahwa ruang adalah hasil dari interaksi yang bersifat multiplisitas dan terus menerus diproduksi.<sup>6</sup> Dengan demikian, untuk dapat memahami mengenai ruang yang “*terus-menerus diproduksi*” tersebut, penting untuk dapat memahami interaksi antara aspek-aspek yang ada didalamnya. Henry LaFebvre memberikan tiga kerangka konseptual untuk dapat memahami aspek-aspek yang ada di dalam ruang, yaitu: 1) lanskap fisik atau keadaan bentangan fisik alam suatu ruang; 2) mental atau aspek subjektif dari sebuah ruang, terutama bagaimana ruang dibayangkan melalui perencanaan ruang oleh negara; dan 3) sosial atau bagaimana ruang dirasakan oleh orang-orang yang ada didalamnya.<sup>7</sup> Dengan kata lain, problematika

<sup>1</sup> ICOMOS. “World Heritage List No. 592.” November 1991.

<sup>2</sup> UNESCO. “Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage.” 1972, Article 4.

<sup>3</sup> BPUPR. “Badan Pengembangan Infrastruktur Wilayah.” <https://bpiw.pu.go.id/uploads/publication/attachment/Buletin%20BPIW%20SINERGI%20Edisi%2044%20-%20Januari%202020.pdf> (diakses 10 Oktober, 2021).

<sup>4</sup> Janet Cochrane, *et. al.*, *Integrated Master Plan Borobudur-Yogyakarta-Prambanan, Rencana Pengelolaan Pengunjung Candi Borobudur* (Jakarta: Kementerian PUPR, March 2020), 110.

<sup>5</sup> *Op. Cit.*, 45.

<sup>6</sup> Doreen Massey, *For Space*, 3rd ed. (California: SAGE Publications, 2008), 9.

<sup>7</sup> Agung Wardana, *Contemporary Bali: Contested Space and Governance* (Singapore: Palgrave Macmillan, 2019), 14.

pada Candi Borobudur mempertanyakan bagaimana adanya upaya mempertahankan kawasan pedesaan serta Candi Borobudur sebagai cagar budaya di tengah desakan ekonomi kapital. Perlu ada peninjauan lebih lanjut mengenai permasalahan tersebut dengan pendekatan hukum lingkungan dan tata ruang.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan penulis, maka tulisan berikut akan menjawab rumusan masalah:

1. Bagaimana kedudukan Kawasan Candi Borobudur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
2. Bagaimana pengaruh kebijakan penataan ruang dan lingkungan terhadap ruang kawasan pedesaan di Kawasan Candi Borobudur?

## A. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang akan menitikberatkan pada data sekunder. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari berbagai sumber literatur yang tersedia seperti perpustakaan dan internet. Terdapat pembagian dalam data yang akan diperoleh, seperti dokumen dan studi literatur kasus pedesaan Kawasan Borobudur, wawancara ahli, serta sumber hukum primer dan sekunder. Lebih lanjut, pendekatan yuridis dilakukan sebagaimana menurut Bambang Waluyo, yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), kasus (*case approach*), dan konseptual (*conceptual approach*).<sup>8</sup>

Kemudian, analisis dilakukan dengan teknik kualitatif yaitu adanya klasifikasi dan penghubungan terkait dokumen dan studi literatur pedesaan Kawasan Candi Borobudur. Analisis dilanjutkan dengan menerapkan *conceptual approach* terhadap kebijakan tata ruang dan lingkungan untuk menemukan permasalahan beserta solusinya serta menyusun secara runtut kesimpulan dan saran terhadap permasalahan tersebut.<sup>9</sup>

## B. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Kebijakan dan Pengaturan Penataan Ruang dan Lingkungan di Kawasan Candi Borobudur

#### a. Masterplan JICA 1979

Berdasarkan evaluasi yang dilakukan oleh badan penasihat ICOMOS (*International Council on Monuments and Sites*) pada tahun 1991, Candi Borobudur dimasukkan sebagai warisan dunia berdasarkan keputusan ICOMOS yang mengkonfirmasi keberadaan nilai universal yang luhur di Candi Borobudur.<sup>10</sup> Keputusan ICOMOS menyatakan bahwa Candi Borobudur memenuhi kriteria nomor I dan IV *World Heritage List* (WHL) yang diatur dalam panduan operasional yang dibuat oleh UNESCO. Berdasarkan *Operational Guidelines* tahun 1998, Candi Borobudur dianggap memiliki “keunikan pencapaian artistik” dan “bangunan dengan arsitektur luar biasa” yang merupakan kualifikasi kriteria nomor I dan IV WHC.<sup>11</sup>

Sebelum disahkannya Perpres No.58/2014, kewajiban mengenai pengaturan dan tata kelola manajemen situs warisan budaya dunia sebagai amanat perjanjian WHC diatur melalui beberapa bentuk rencana pengelolaan dan pengaturan mengenai penataan ruang di Kawasan Borobudur, yakni Masterplan *Japan International Cooperation Agency* (JICA) Masterplan dan rezim Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya (Keppres No.1/1992).

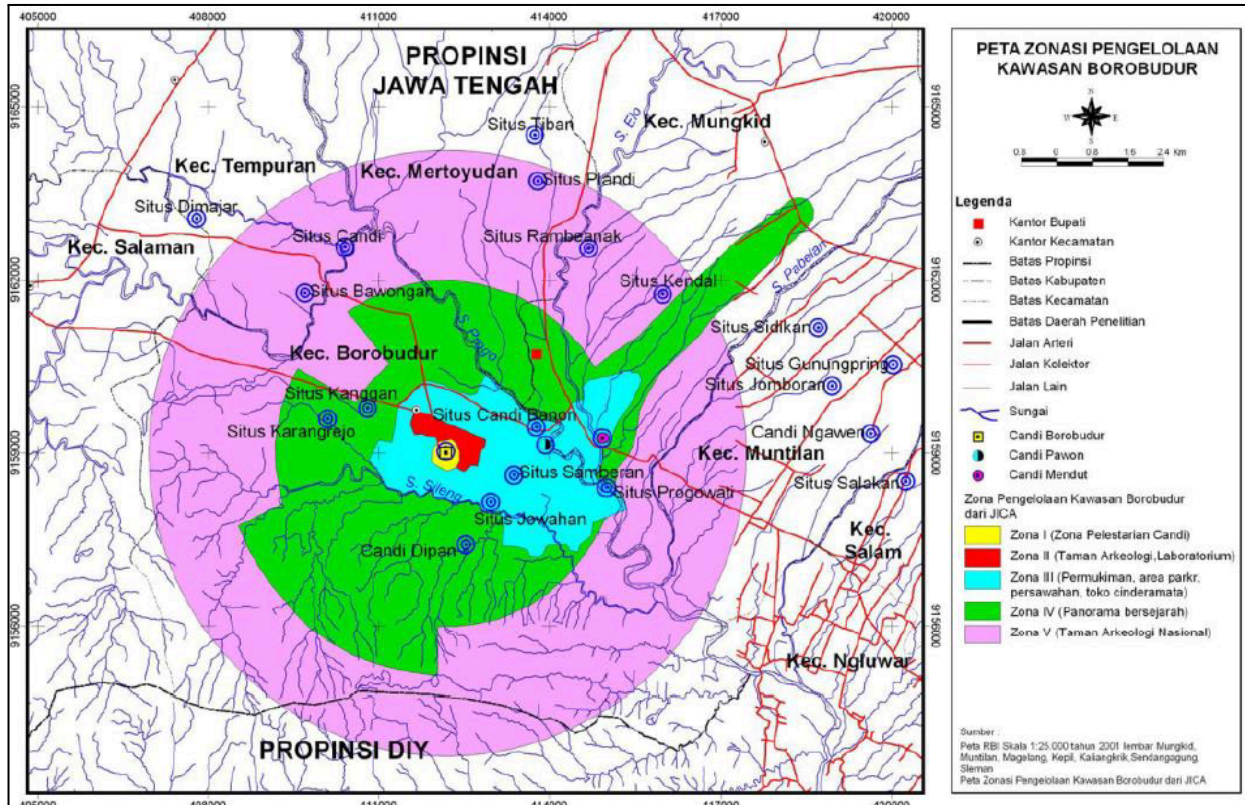
<sup>8</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek* (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), 9.

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), 23.

<sup>10</sup> ICOMOS, *Loc. Cit.*

<sup>11</sup> UNESCO. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, December 1988.

Semenjak masa pemugaran pertama Candi Borobudur yang berlangsung dari tahun 1973 hingga 1983, JICA menyusun *Borobudur Prambanan National Archeological Park* untuk dapat mengatur perencanaan manajemen situs dan lanskap budaya di Kawasan Borobudur yang lebih luas dengan melibatkan partisipasi masyarakat.<sup>12</sup> Dalam konteks penataan ruang, masterplan JICA mengklasifikasi beberapa zonasi dengan peruntukan tertentu di Kawasan Borobudur: 1) Zona 1 untuk pelestarian candi; 2) Zona 2 untuk kawasan arkeologi dan kebudayaan Borobudur; 3) Zona 3 untuk perkembangan permukiman dan fasilitas penunjang pariwisata; 4) Zona 4 untuk pelestarian panorama bersejarah; dan 5) Zona 5 untuk area Taman Purbakala Nasional.<sup>13</sup>



Gambar 1. Peta Zonasi Master Plan JICA 1979  
 Sumber: Janet Cochrane dkk (2020)

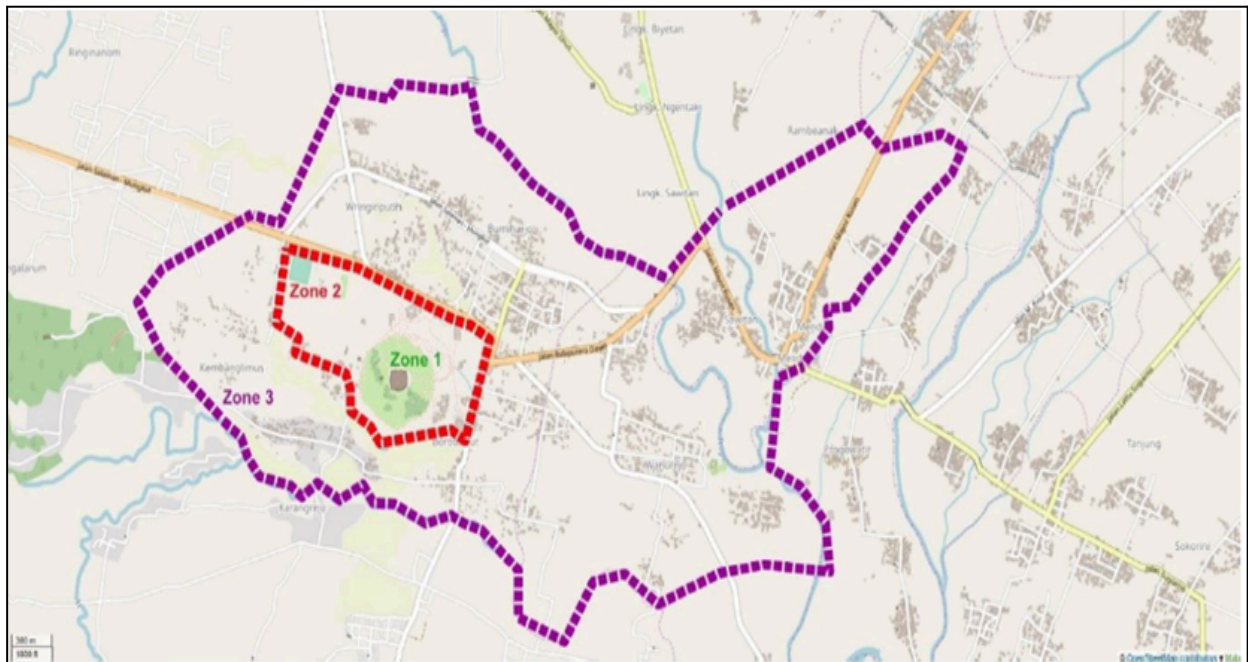
Meskipun pemerintah Indonesia mengadopsi perencanaan zonasi yang diberikan oleh Masterplan JICA pada 1981, namun konsep mengenai pelestarian nilai-nilai di Kawasan Borobudur yang menekankan pada lanskap budaya yang lebih luas dan melibatkan masyarakat yang direncanakan oleh Masterplan JICA tidak dilaksanakan.<sup>14</sup> Pengelolaan yang bersifat sentralistik pada tahun 1980-an mengakibatkan marginalisasi pada masyarakat sekitar yang menyebabkan dampak negatif keadaan sosio-kultural di masyarakat,<sup>15</sup> seperti penolakan yang berujung demonstrasi warga Desa Kenayan yang menolak ganti rugi atas pengadaan tanah di Kawasan Borobudur yang dianggap tidak layak pada Februari 1981.<sup>16</sup>

*b. Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992*

Meskipun Masterplan JICA diadopsi dan dijadikan acuan utama dalam pengelolaan dan penataan

<sup>12</sup> Masaori Nagaoka, *Cultural Landscape Management at Borobudur, Indonesia* (Cham: Springer International Publishing, 2016), 22.  
<sup>13</sup> Janet Cochrane, *et. al.*, *Op.Cit.*, 43.  
<sup>14</sup> Masaori Nagaoka, *Op.Cit.*, 72.  
<sup>15</sup> *Op.Cit.*, 73.  
<sup>16</sup> *Op.Cit.*, 63.

ruang di Kawasan Borobudur pada era 1980-an, namun Masterplan JICA tidak pernah dibakukan menjadi bentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat di tingkat nasional. Pasca ditetapkannya Candi Borobudur sebagai warisan budaya dunia pada 1991 oleh UNESCO, pemerintah Indonesia segera memberikan pengaturan hukum mengenai Kawasan Candi Borobudur pada tahun selanjutnya dengan disahkannya Keppres No.1/1992.



Gambar 2. Peta Zonasi Keppres No. 1/1992

Sumber: Janet Cochrane dkk (2020)

Untuk dapat menyelenggarakan pelestarian terhadap Kawasan Candi Borobudur, berbeda dengan zonasi yang diajukan oleh Masterplan JICA, Pasal 4 hingga 6 Keppres No. 1/1992 membagi Kawasan Candi Borobudur menjadi tiga zona, yaitu:<sup>17</sup>

- 1) Zona 1 merupakan lingkungan kepurbakalaan yang diperuntukkan bagi perlindungan dan pelestarian candi seluas 44,8 Ha;
- 2) Zona 2 merupakan kawasan di sekeliling zona 1 candi yang diperuntukkan bagi tempat kegiatan kepariwisataan, penelitian, kebudayaan, dan pelestarian candi seluas kurang lebih 42,3 Ha; dan
- 3) Zona 3 merupakan kawasan di luar zona 2 yang diperuntukkan bagi pemukiman terbatas, daerah pertanian, jalur hijau, dan fasilitas tertentu yang mendukung kelestarian Candi.

Selain untuk dapat secara langsung melestarikan nilai budaya pada situs Candi Borobudur, zonasi ini diperlukan untuk menanggulangi kemungkinan usaha yang dapat merusak Kawasan candi, Pasal 2 Keppres No. 1/1992 meningkatkan kelestarian dan pemugaran lingkungan pemukiman pedesaan di sekitar Kawasan candi yang mempunyai nilai tradisional, dan untuk mengembangkan obyek dan daya wisata di Kawasan Candi Borobudur.<sup>18</sup>

Masanori Nagaoka berpendapat terdapat beberapa permasalahan yang terdapat didalam Keppres No.1/1992, diantaranya adalah mengenai otoritas manajemen, batasan kawasan konservasi, dan minimnya partisipasi masyarakat sekitar.<sup>19</sup> Minimnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan kebijakan di Kawasan Borobudur yang dijustifikasi melalui ketentuan mengenai *Monumentenordonnantie* yang disahkan pemerintahan Hindia Belanda pada tahun 1931 menunjukkan

<sup>17</sup> Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasanya.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Masaori Nagaoka, *Op.Cit.*, 75.

watak kebijakan konservasi cagar budaya kolonial yang bersifat *authority driven* dan monumen-sentris pada Keppres No.1/1992.<sup>20</sup>

*c. Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2014*

Seiring dengan transformasi kebijakan desentralisasi melalui otonomi daerah pasca reformasi, pengaturan mengenai kebijakan penataan ruang juga mengalami perubahan. Meskipun Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU Penataan Ruang) disahkan pada konteks pemerintahan otonomi daerah, namun sifat sentralistik dalam pengaturan tata ruang masih berlaku dengan kedudukan penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota yang dilakukan secara berjenjang dan komplementer.<sup>21</sup>

Salah satu bentuk pengaturan yang diperkenalkan melalui UU Penataan Ruang adalah pengaturan mengenai “kawasan strategis”. Melalui pengaturan tersebut, pemerintah pusat hingga pemerintah kabupaten/kota dapat memprioritaskan penataan ruang pada wilayah tertentu yang memiliki pengaruh sangat penting terhadap kondisi ekonomi, sosial-budaya, dan lingkungan kawasan tersebut. Meskipun dilaksanakan pada tiga tingkat pemerintahan, namun terdapat perbedaan peruntukan pemanfaatan ruang pada “kawasan strategis” yang ditetapkan oleh pemerintah nasional. Berdasarkan ketentuan pada Pasal 1 ayat (28), (29), dan (30) UU Penataan Ruang, perbedaan pemanfaatan ruang pada “kawasan strategis” pada tiga tingkat pemerintahan tersebut terletak pada:

Tabel 1. Klasifikasi Pemanfaatan Ruang Kawasan Strategis Berdasarkan Skala Pemerintahan

Skala	Pemanfaatan ruang strategis				
	Kedaulatan, Pertahanan dan Keamanan	Ekonomi	Sosial/Budaya	Lingkungan	Warisan Dunia
Nasional	✓	✓	✓	✓	✓
Provinsi	×	✓	✓	✓	×
Kabupaten/Kota	×	✓	✓	✓	×

Sumber: UU No. 26/2007

Saat ini, pengaturan mengenai pelestarian Kawasan Candi Borobudur diatur dengan ditetapkannya Kawasan Candi Borobudur sebagai Kawasan Strategis Nasional (KSN) sejak tahun 2007. Sebagai salah satu warisan dunia, ditetapkannya Kawasan Candi Borobudur sebagai “kawasan strategis” memungkinkan pemerintah pusat untuk mengatur Kawasan Borobudur dari berbagai aspek, seperti tata ruang, kebijakan pariwisata, dan kebijakan konservasi cagar budaya yang diatur melalui Kawasan Strategis Nasional (KSN-2007) dan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN-2011), dan Kawasan Cagar Budaya Peringkat Nasional (KCBN-2014).<sup>22</sup>

Berubahnya rezim pengaturan penataan ruang di Indonesia dengan disahkannya UU Penataan Ruang juga berdampak pada perubahan rezim pengaturan di Kawasan Candi Borobudur melalui Perpres No.58/2014. Apabila pengaturan mengenai Kawasan Candi Borobudur pada Keppres No.1/1992 hanya terbatas pada zonasi kawasan dan badan pengelola Candi Borobudur, maka pada Perpres No.58/2014, pengaturan mengenai penataan ruang di kawasan Candi Borobudur diatur lebih spesifik dan komprehensif dan turut memperhatikan peran masyarakat. Nagaoka berpendapat,

<sup>20</sup> *Op.Cit.*, 76.

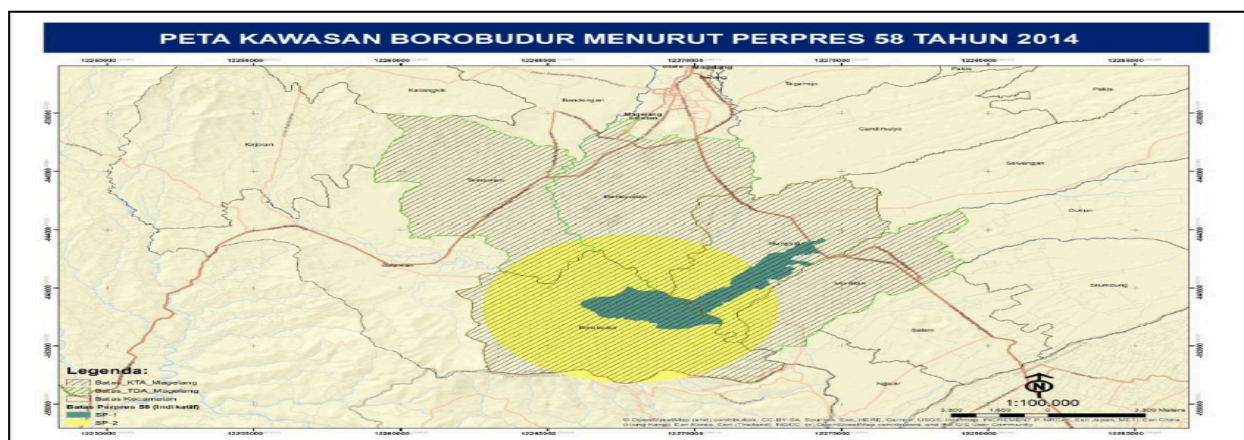
<sup>21</sup> Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

<sup>22</sup> Janet Cochrane, *et. al.*, *Op.Cit.*, 44.

bahwa Perpres No.58/2014, mengembalikan beberapa rekomendasi yang disediakan oleh Masterplan JICA, diantaranya mengenai: 1) bertambahnya luas area zonasi; 2) pelestarian pada lanskap sekitar; 3) preservasi situs sejarah dan purbakala; dan 4) meningkatnya partisipasi masyarakat.<sup>23</sup>

Mengadopsi rekomendasi yang disediakan masterplan JICA, Perpres No.58/2014 mengatur mengenai dua zonasi wilayah Sub Kawasan Pelestarian (SP), yaitu SP-1 (mencakup Zona 1-3 Masterplan JICA) dan SP-2 (mencakup Sebagian besar Zona 4 dan meluaskan Zona 5 Masterplan JICA).<sup>24</sup> Ketentuan ini mempertimbangkan beberapa aspek pelestarian situs warisan dunia, yaitu: (1) Perlindungan situs candi; (2) sebaran situs sejarah dan purbakala yang belum tergalai; dan (3) pengendalian bentang pandang dari Candi Borobudur.<sup>25</sup> Untuk dapat memenuhi tujuan penataan ruang yang dapat menjamin pelestarian Kawasan Borobudur, kebijakan penataan ruang di Kawasan Borobudur meliputi perlindungan karakter kawasan perdesaan dari dampak pemanfaatan ruang kawasan perkotaan yang dapat menurunkan kualitas ruang Kawasan Borobudur dan peningkatan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi antar-pemangku kepentingan.<sup>26</sup>

Dibandingkan pengaturan mengenai Kawasan Candi Borobudur sebelumnya, Perpres No.58/2014 menetapkan zonasi yang lebih luas dengan pengaturan yang lebih ketat. Kawasan Candi Borobudur berdasarkan ketentuan dalam Perpres No.58/2014 adalah kawasan dalam radius paling sedikit 5 (lima kilometer) dari pusat Candi Borobudur dan koridor Palbapang yang berada di luar radius 5 (lima) kilometer dari pusat Candi Borobudur. Berdasarkan ketentuan pada Pasal 5 ayat (3) dan (4), terdapat 7 desa dan kelurahan yang tersebar di 2 kecamatan di Kabupaten Magelang yang termasuk dalam zonasi SP-1, sedangkan dalam zonasi SP-2 terdapat 28 desa dan kelurahan yang tersebar di 5 kecamatan di Kabupaten Magelang dan 3 desa di 2 kecamatan di Kabupaten Kulon Progo.<sup>27</sup>



Gambar 3. Zonasi pada Perpres No. 58/2014

Sumber: Janet Cochrane dkk (2020)

Untuk dapat menyelenggarakan penataan ruang yang sesuai dengan asas keterpaduan yang integratif dengan kepentingan pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah dan masyarakat,<sup>28</sup> Perpres No. 58/2014 melalui ketentuan pada Pasal 34 ayat (2) juga mengatur mengenai arahan pengendalian pemanfaatan ruang Kawasan Borobudur yang meliputi (1) arahan peraturan zonasi; (2) arahan perizinan; (3) arahan insentif dan disinsentif; dan (4) pengenaan sanksi.

Mengenai arahan peraturan zonasi, Perpres No.58/2014 memberikan lampiran Arahan Peraturan Zonasi untuk SP-1 yang digunakan oleh pemerintah kabupaten sebagai pedoman dalam

<sup>23</sup> Masaori Nagaoka, *Op.Cit.*, 80-82.

<sup>24</sup> Janet Cochrane, *et. al.*, *Op.Cit.*, 44.

<sup>25</sup> Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur dan Sekitarnya.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

menetapkan rencana detail tata ruang kabupaten di Kawasan Borobudur. Sayangnya perencanaan tata ruang di tingkat Kabupaten/Kota di Kawasan Borobudur belum mengalami penyesuaian. Di tingkat kabupaten/kota, pengaturan mengenai penataan ruang di Kabupaten Magelang masih didasari Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Magelang Tahun 2011 - 2031 sedangkan pada pemerintah daerah lain yang masuk dalam Kawasan Borobudur, yakni Kabupaten Kulon Progo, penataan ruang di tingkat Kabupaten masih didasari Peraturan Daerah Kulon Progo Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2012-2032. Dengan demikian, kebijakan penataan ruang di Kawasan Borobudur praktis hanya dapat ditemukan pada Perpres No. 58/2014.

Pada lampiran IV Perpres No. 58/2014 diatur berbagai ketentuan mengenai tujuan, arahan ketentuan kegiatan dan penggunaan lahan, arahan ketentuan intensitas pemanfaatan ruang, ketentuan tata bangunan, ketentuan prasarana dan sarana minimal, serta arahan ketentuan tambahan untuk pemanfaatan ruang yang diperbolehkan bersyarat dan terbatas pada masing-masing desa dan dusun di kawasan SP-1 Borobudur. Di tengah berkembangnya industri pariwisata di Kawasan Borobudur yang berpotensi untuk menyebabkan alih fungsi penggunaan lahan dari lahan pertanian menjadi lahan permukiman untuk kegiatan-kegiatan pariwisata seperti hotel dan restoran, kebijakan mengenai intensitas pemanfaatan ruang dan ketentuan tata bangunan menjadi penting untuk dapat mempertahankan Kawasan Borobudur. Pada sebagian besar desa dan dusun di Kawasan SP-1 yang memiliki fungsi lahan permukiman, hal tersebut diatur dengan ketentuan sebagai berikut:<sup>29</sup>

- Koefisien Dasar Bangunan (KDB) maksimal: 20%
- Koefisien Lantai Bangunan (KLB) maksimal: 1
- Koefisien Daerah Hijau (KDH) maksimal: 80%
- Garis Sempadan Bangunan maksimal: 4-10 meter
- Tinggi Bangunan maksimal: 7-10 meter
- Garis Sempadan Sungai maksimal: 50 meter
- Tampilan Bangunan: 1) desain berkarakter tradisional dengan material utama 2) bersifat alami dan lokal; 3) tidak bermassa besar; 4) tidak terlihat dari puncak Candi Borobudur; 5) ditutupi oleh ketinggian dan kerapatan vegetasi; dan 6) tidak terlihat kontras dengan lingkungan sekitarnya
- Ketentuan Prasarana dan Sarana Minimal: 1) saluran drainase; 2) jalur pedestrian yang dilengkapi dengan fasilitas penerangan

Tabel 2. Pengaturan Mengenai Pemanfaatan Ruang di Kawasan SP-1 Borobudur

Intensitas Pemanfaatan Ruang			Ketentuan Tata Guna Bangunan			Karakteristik Bangunan	Sarana dan Prasarana Minimal
KDB	KLB	KDH	GSB	Maks. Tinggi	GSS	Fitur Bangunan	
							1. Saluran Drainase 2. Rute pejalan kaki dan fasilitas penerangan

<sup>29</sup> Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur dan Sekitarnya.



20%	1	80%	4-10 m	7-10 m	50 m	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. desain berkarakter tradisional dengan material utama</li> <li>2. bersifat lamai dan lokal;</li> <li>3. tidak bermassa besar;</li> <li>4. tidak terlihat dari puncak Candi Borobudur; 5) ditutupi oleh ketinggian dan kerapatan vegetasi; dan</li> <li>5. tidak terlihat kontras dengan lingkungan sekitarnya</li> </ol>
-----	---	-----	--------	--------	------	---

Sumber: Diolah oleh Penulis

Meskipun tidak diatur serinci pengaturan mengenai SP-1, Perpres No.58/2014 juga memberikan arahan peraturan zonasi untuk SP-2 yang dijadikan pedoman bagi pemerintah kabupaten dalam Menyusun ketentuan umum Peraturan Zonasi. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam ketentuan peraturan zonasi pada kawasan SP-2 yang tertuang dalam Pasal 38 Perpres No.58/2014 adalah: 1) pengendalian bentang pandang; 2) perlindungan sebaran situs sejarah dan purbakala yang belum tergal; 3) pengendalian alih fungsi lahan pertanian; 4) penataan bangunan lingkungan; 5) pengendalian kawasan sempadan sungai dan anak-anak sungainya.

## 2. Pengaruh Kebijakan Penataan Ruang dan Lingkungan terhadap Ruang Kawasan Perdesaan di Kawasan Candi Borobudur

### a. Pariwisata dan Perdesaan Kawasan Borobudur

KSN Kawasan Candi Borobudur mencakup area sekitar 1.344 Hektar pada Kawasan SP-1 dan 6779 Hektar pada Kawasan SP-2 dengan total sekitar 8.123 Hektar yang meliputi 38 desa dan 4 (empat) kecamatan di dua kabupaten, yakni Kabupaten Magelang dan Kulon Progo.<sup>30</sup> Dua kecamatan yang memiliki peranan penting dalam pengembangan pariwisata di Borobudur adalah Kecamatan Borobudur dan Kecamatan Mungkid yang terletak di Kabupaten Magelang dengan luas total sebesar 92,5 km<sup>2</sup> dan total penduduk sebesar 137.623 penduduk.<sup>31</sup> Meskipun penggunaan lahan pertanian masih menjadi penggunaan lahan utama di dua kecamatan tersebut,<sup>32</sup> namun pengaruh pariwisata di kedua Kecamatan sangat mempengaruhi kegiatan masyarakat di kedua kecamatan tersebut.

Masyarakat di sekitar Candi Borobudur telah berpartisipasi di sektor pariwisata selama bertahun-tahun semenjak 1980-an setelah restorasi Candi Borobudur dengan menjual cinderamata dan makanan bagi pengunjung.<sup>33</sup> Pertumbuhan pesat jumlah orang yang terlibat di sektor pariwisata, terutama perdagangan dari sekitar 125 orang pada 1980-an menjadi 4.500 di tahun 2018 dengan peningkatan dua kali lipat pada rentang waktu 2008-2018.<sup>34</sup> Diperkirakan, angka pendapatan pariwisata di sektor informal mencapai angka Rp 190.000.000.000,- pada tahun 2017.<sup>35</sup> Dampak perkembangan pariwisata di Kawasan Borobudur, tidak hanya datang dari kontribusi sektor perdagangan informal saja, dengan semakin berkembangnya industri pariwisata di Kawasan

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> BPS Kab. Magelang. "Kecamatan Mungkid Dalam Angka 2021." <https://magelangkab.bps.go.id/publication/2021/09/24/c8564c42418215694f67b010/kecamatan-mungkid-dalam-angka-2021.html> (diakses 6 November, 2021).

<sup>32</sup> BPS Kab. Magelang. "Kecamatan Borobudur Dalam Angka 2021," <https://magelangkab.bps.go.id/publication/2021/09/24/6218bd2efde5e876da7fe6ed/kecamatan-borobudur-dalam-angka-2021.html> (diakses 6 November, 2021).

<sup>33</sup> Janet Cochrane, *et. al.*, *Op.Cit.*, 56.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

Borobudur, perkembangan fasilitas seperti hotel, restoran, dan fasilitas pariwisata lain yang dapat menyerap tenaga kerja juga berdampak pada pendapatan masyarakat di Kawasan Borobudur.

Berdasarkan data pada tahun 2016, kontribusi sektor perdagangan, restoran, dan hotel di Kecamatan Mungkid mencapai sekitar 160 miliar rupiah atau sekitar 26,54 persen dari total Pendapatan Domestik Regional Bruto Kecamatan (PDRB) Mungkid, melebihi pendapatan dari sektor pertanian.<sup>36</sup> Sedangkan di Kecamatan Borobudur, kontribusi sektor perdagangan, hotel, dan restoran mencapai angka sekitar 134 miliar rupiah atau sekitar 22 persen dari total PDRB Kecamatan Borobudur, dibawah kontribusi sektor pertanian dan jasa-jasa.<sup>37</sup> Potensi sektor perdagangan, restoran, dan hotel juga semakin diperluas dengan mulai meningkatnya proyek-proyek investasi kelas menengah untuk hotel dan restoran, ditambah beberapa proyek investasi kelas besar seperti penginapan Amanjiwo dan Plataran Borobudur.<sup>38</sup> Meskipun sektor perdagangan, restoran, dan hotel memiliki kontribusi yang besar bagi PDRB kedua kecamatan, namun angka kemiskinan di kedua kecamatan relatif cukup tinggi. Berdasarkan data tahun 2017, angka kemiskinan di Kecamatan Borobudur mencapai 6.295 rumah tangga atau sekitar 33%, sedangkan di Kecamatan Mungkid, angka kemiskinan mencapai 2.496 rumah tangga atau sekitar 14% dari total rumah tangga.<sup>39</sup>

#### *b. Tata Ruang Perdesaan dan Pariwisata Kawasan Borobudur*

Sebagai bagian dari mandat yang diatur dalam ketetapan UNESCO yang menempatkan Candi Borobudur dan kawasan sekitarnya sebagai situs warisan budaya dunia, penataan ruang adalah merupakan salah satu bagian dari artikulasi kebijakan pelestarian kawasan Candi Borobudur. Penataan ruang sebagai salah satu bentuk artikulasi kebijakan di Kawasan Borobudur, tidak hanya mengatur ruang sebagai bentangan lingkungan fisik, melainkan juga mengatur dan mempengaruhi bagaimana kehidupan masyarakat, terutama masyarakat pedesaan yang berada di Kawasan Borobudur. Dengan demikian, penataan ruang dapat ditempatkan dalam konteks sosial, kultural, dan politis yang lebih luas untuk dapat melihat bagaimana penataan ruang dibuat, dimanipulasi, diterima, atau ditolak di sebuah masyarakat dengan kepentingan yang berbeda-beda.<sup>40</sup>

Pengaturan mengenai penataan ruang di Kawasan Borobudur penting untuk menjaga keadaan lingkungan dan nilai-nilai budaya yang dapat terancam dengan ekspansi industri pariwisata. Ditetapkannya Candi Borobudur sebagai Kawasan Strategis Pariwisata Nasional melalui Perpres No. 3/2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional dan dibentuknya Badan Otorita Borobudur (B.O.B) melalui Perpres No. 46/2017 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Borobudur menunjukkan keinginan pemerintah pusat untuk mengembangkan potensi wisata di Kawasan Borobudur. Untuk dapat mewujudkan Kawasan Borobudur menjadi “Bali Baru”, terdapat beberapa program yang Kementerian PUPR, diantara lain pengembangan Jalan Tol Jogja – Bawen dan Tol Solo – Jogja, New Yogyakarta International Airport, dan beberapa jalan dan jembatan akses menuju Kawasan Borobudur<sup>41</sup> atau pembangunan homestay di perdesaan Kawasan Borobudur.<sup>42</sup>

Penelitian yang dilakukan Agung Wardana mengenai tarik-menarik wacana mengenai ruang di

<sup>36</sup> BPS Kab. Magelang. “Kecamatan Mungkid Dalam...” *Loc. Cit.*

<sup>37</sup> BPS Kab. Magelang. “Kecamatan Borobudur Dalam...” *Loc. Cit.*

<sup>38</sup> Nabilla Ramadhani. “Pilihan 2 Resort Mewah Dekat Candi Borobudur.” <https://travel.kompas.com/read/2020/07/15/091900327/pilihan-2-resort-mewah-dekat-candi-borobudur?page=all> (diakses 6, November 2021).

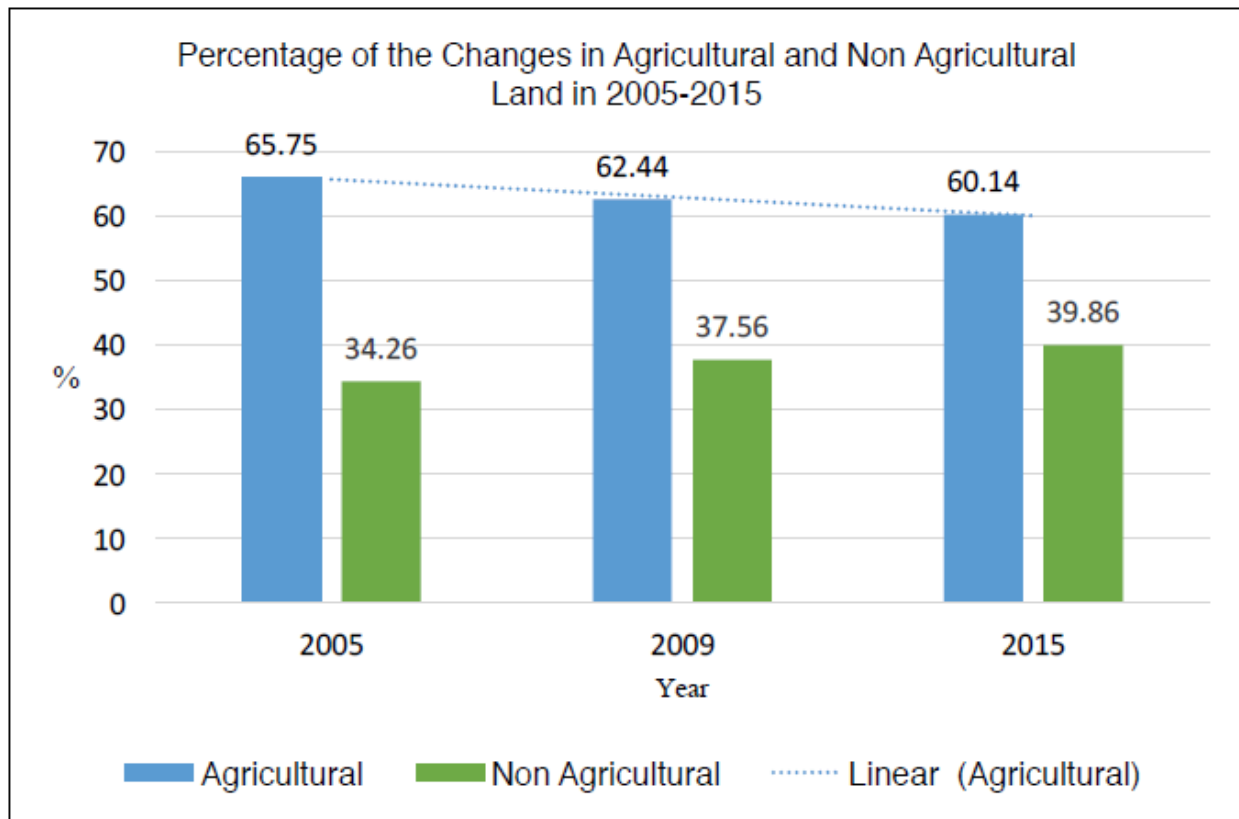
<sup>39</sup> Janet Cochrane, *et. al.*, *Op.Cit.*, 55.

<sup>40</sup> Agung Wardana, “Alliances and Contestations in the Legal Production of Space: The Case of Bali,” *Asian Journal of Comparative Law* 9, no. Special Issue: Socio-Legal Research on Southeast Asia: Themes, Directions, and Challenges (January 1, 2014): 147.

<sup>41</sup> Janet Cochrane, *et. al.*, *Op.Cit.*, 64.

<sup>42</sup> KR Jogja. “KSPN Borobudur Diglontor Puluhan Homestay.” <https://www.krjogja.com/berita-lokal/jateng/kebu/kspn-borobudur-diglontor-puluhan-homestay/> (diakses 7 November 2021).

Provinsi Bali yang timbul akibat ekspansi industri pariwisata, menunjukkan bahwa alih fungsi lahan menjadi salah satu masalah utama yang timbul akibat pariwisata.<sup>43</sup> Serupa temuan Wardana di Bali, salah satu permasalahan yang menjadi akibat dari ekspansi industri pariwisata di Kawasan Borobudur adalah alih fungsi lahan pertanian menjadi fasilitas pariwisata. Di kawasan yang termasuk Kawasan Borobudur berdasarkan ketentuan Perpres No.58/2014, terjadi peningkatan penggunaan lahan non-pertanian dari tahun 2005 hingga tahun 2015, hal ini sejalan dengan berkurangnya lahan pertanian di rentang waktu yang sama.<sup>44</sup>



Grafik 1. Persentase perubahan lahan pertanian dan non-pertanian 2005-2015

Sumber: Fransiska DIa Ekarini (2017)

Berdasarkan ketentuan dalam Perpres No. 58/2014 yang menyatakan bahwa luas Kawasan Borobudur dalam Perpres *a quo* kurang lebih seluas 14.902 hektar, maka selisih persentase alih fungsi lahan pada grafik diatas yang menunjukkan angka sebesar 5,6%, menandakan bahwa sekitar 834,5 hektar lahan pertanian di Kawasan Borobudur berubah fungsi menjadi lahan non-pertanian. Akibat alih fungsi lahan pertanian, berdasarkan monitoring pemanfaatan lahan di Kawasan SP-1 selama 5 tahun dari kurun waktu 2014-2019, menunjukkan terdapat 871 petak bangunan baru di SP-1 Kawasan Borobudur, dengan 137 bangunan tidak sesuai dengan peruntukannya berdasarkan ketentuan Perpres No. 58/2014, terutama pada Pasal 8 yang mengatur mengenai cara strategi penataan ruang Kawasan Borobudur dengan “mencegah terjadinya alih fungsi lahan kawasan pertanian dan kawasan hutan”.

Keran investasi yang semakin dibuka lebar dengan ditetapkannya Kawasan Borobudur sebagai destinasi super prioritas semakin memperbesar kemungkinan alih fungsi lahan pertanian menjadi fasilitas pariwisata. Salah satu rekomendasi dokumen Rencana Pengelolaan Pengunjung Candi Borobudur dalam *Integrated Tourism Master Plan Borobudur Yogyakarta Prambanan (ITMP-BYP)* yang

<sup>43</sup> Agung Wardana, *Contemporary Bali: Contested Space and Governance* (Singapore: Palgrave Macmillan, 2019), 61-63.

<sup>44</sup> Fransiska Dian Ekarini, “The Landscape of Borobudur Temple Compounds and Its Environment,” *Journal of World Heritage Studies*, no. Special Issue (2017): 28.

disusun oleh Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian PUPR, Kemenparekraf, dan Badan Koordinasi Penanaman Modal adalah untuk “meningkatkan lingkungan yang memungkinkan untuk investasi swasta dan masuknya bisnis dalam pariwisata”.<sup>45</sup> Secara historis, pelaksanaan program perencanaan Masterplan JICA pada 1980-an menunjukkan peningkatan harga tanah akibat realisasi proyek Taman Wisata,<sup>46</sup> dengan demikian naiknya harga tanah akibat perkembangan infrastruktur yang dibangun pemerintah dapat terjadi kembali sejalan dengan rencana pengembangan “Bali Baru” di Kawasan Borobudur.

Penelitian Agung Wardana di Desa Pecatu menunjukkan meningkatnya harga tanah yang diakibatkan ekspansi industri pariwisata berdampak pada meningkatnya pajak bumi di kawasan tersebut.<sup>47</sup> Naiknya pajak bumi lahan pertanian di kawasan pariwisata ini mengakibatkan petani-petani kecil kesulitan untuk membayar pajaknya dan lebih memilih menjual atau menyewakan tanah tersebut untuk kepentingan komersial seiring dengan meningkatnya harga tanah dan banyaknya keberadaan makelar tanah.<sup>48</sup> Pada laporan ITMP-BPY, hal serupa ditemukan pada anak-anak muda di Kawasan Borobudur dalam sesi *Focus Group Discussion* (FGD) yang menyatakan bahwa mereka sudah tidak ingin menjadi petani (terutama buruh tani) dan memilih merantau ke kota, temuan lain menyatakan bahwa berkembang profesi baru di Kawasan Borobudur yakni profesi ‘makelar tanah’ yang membujuk warga untuk menjual tanah dan menawarkannya kepada investor.<sup>49</sup>

Pada situasi ini, masyarakat pedesaan memiliki beberapa “pilihan rasional” dan dapat “memilih jalur paling cocok bagi dirinya, mencoba peruntungan, mengurangi biaya yang diperlukan, serta memperbesar peluang mereka untuk mendapatkan hasil yang menguntungkan”.<sup>50</sup> Berkurangnya luas lahan pertanian seperti yang ditunjukkan pada Grafik 1 menunjukkan ketidakmampuan usaha pertanian untuk memberikan keuntungan bagi penghidupan masyarakat Kawasan Borobudur. Dengan asumsi “pilihan rasional” bahwa usaha pertanian sudah tidak dapat menjadi peluang untuk mendapatkan keuntungan, masyarakat akan berpaling ke usaha kepariwisataan dengan menambahkan “nilai pariwisata” pada usaha pertanian yang mereka miliki untuk dapat memaksimalkan keuntungan dari keberadaan lahan pertanian.

Inisiatif ini juga dianggap sebagai salah satu bentuk ketaatan masyarakat terhadap Perpres No. 58/2014, khususnya Pasal 8 yang mengatur mengenai cara strategi penataan ruang Kawasan Borobudur dengan “mencegah terjadinya alih fungsi lahan kawasan pertanian dan kawasan hutan.” Beberapa bentuk paket pariwisata yang disediakan oleh masyarakat Kawasan Borobudur, menunjukkan hal ini. Terdapat paket perjalanan “*sight-seeing*” berupa melihat pemandangan sawah, hutan, dan pertanian tumpang sari di sepanjang Kawasan Borobudur<sup>51</sup> sebagai sebuah kesatuan saujana budaya di Kawasan Borobudur.<sup>52</sup>

Selain Kawasan Borobudur, upaya preservasi saujana (*cultural landscape*) sebagai salah satu komoditas pariwisata di Indonesia juga terjadi di lahan pertanian subak di Jatiluwih, Tabanan, Bali. Sebagai bentuk pengelolaan pertanian dengan kearifan lokal masyarakat Bali, subak memiliki nilai kultural dan material yang signifikan bagi masyarakat Bali. Kendati demikian, ekspansi industri pariwisata di Bali membuat para petani subak harus dapat menyesuaikan dengan keadaan tersebut, salah satunya dengan menempatkan subak sebagai kesatuan saujana budaya yang bernilai secara ekonomi mulai dijalankan pada 2005 untuk mengembangkan potensi pariwisata desa.

<sup>45</sup> Janet Cochrane, *et. al.*, *Op.Cit.*, 96.

<sup>46</sup> Masaori Nagaoka, *Op.Cit.*, 62.

<sup>47</sup> Agung Wardana, *Contemporary Bali: Contested...*, *Op. Cit.*, 107.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Janet Cochrane, *et. al.*, *Op.Cit.*, 57-58.

<sup>50</sup> Ian Scoones, *Penghidupan Berkelanjutan dan Pembangunan Pedesaan* (Yogyakarta: INSIST, 2020), 71.

<sup>51</sup> Titin Fatimah, “The Impacts of Rural Tourism Initiatives on Cultural Landscape Sustainability in Borobudur Area,” *Procedia Environmental Sciences* 28 (2015): 573-574.

<sup>52</sup> Dwita Hadi Rahmi, *et. al.*, “Pusaka Saujana Borobudur: Perubahan dan Kontinuitasnya,” *Jurnal Manusia dan Lingkungan* 19, no. 1 (Maret, 2012): 86.

Meskipun dianggap sebagai solusi paling baik, namun penelitian Wardana (2019) menunjukkan bahwa preservasi lahan pertanian subak di Jatiluwih, Bali menunjukkan bahwa cara pandang “pilihan rasional” ini gagal dalam memahami makna simbolik dari tanah dan tidak mampu menghadapi alasan politik dan ekonomi dibalik pilihan ini.<sup>53</sup> Penelitian Wardana juga menunjukkan praktik ini menyebabkan semakin maraknya konflik lahan dan kompetisi di antara desa yang berlomba-lomba menciptakan “pemandangan” dengan mengorbankan faktor ekologis kawasan yang dapat menjadi permasalahan.<sup>54</sup>

Permasalahan lain yang timbul akibat pengaturan Perpres No. 58/2014 adalah mengenai akses dan eksklusi terhadap masyarakat lokal di Kawasan Borobudur. Di tengah ketidakmampuan usaha pertanian memberikan penghidupan yang cukup bagi masyarakat Kawasan Borobudur, alternatif untuk menjadi bagian di dalam industri pariwisata juga menghadapi permasalahan tersendiri. Pengaturan Perpres No. 58/2014 yang dikeluhkan terlalu ketat oleh penduduk desa,<sup>55</sup> menunjukkan peran penting pendanaan pihak swasta terutama dalam pengembangan fasilitas pariwisata di Kawasan Borobudur yang di satu sisi mampu mempertahankan "karakter kawasan perdesaan" namun disisi lain memenuhi kebutuhan wisatawan.

Henri LaFebvre berpendapat bahwa penataan ruang yang menempatkan ruang sebagai "alat serbaguna" untuk dapat melakukan kontrol sosial dan pengaturan kepemilikan dalam hal produksi, seperti lahan dan infrastruktur untuk dapat mendistribusikan akses kekuasaan dan sumber daya dengan mempengaruhi nilai dari sebuah barang, terutama lahan.<sup>56</sup> Pembangunan fasilitas 20 (dua puluh) Balkondes (Balai Ekonomi Desa) yang dianggap “bersaing” dengan dukungan pendanaan PT TWC dan beberapa BUMN, belum bisa berdampak signifikan pada kondisi ekonomi warga desa sekitar. Di Desa Majaksingi, Balkondes dengan pendanaan dari PT Jasamarga yang tidak beroperasi dengan baik,<sup>57</sup> harus berkompetisi dengan keberadaan Amanjiwo, chain penginapan bintang lima di kawasan yang sama. Selain itu, tiga desa di Kecamatan Borobudur masih masuk dalam zona merah kemiskinan, yaitu Giri Tengah, Ngadiharjo, dan Wringinputih meskipun telah memiliki Balkondes.<sup>58</sup>

### C. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Candi Borobudur yang termasuk ke dalam warisan budaya dunia menurut UNESCO memerlukan upaya perlindungan dan pelestarian yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia, salah satunya melalui sistem perencanaan tata ruang yang direncanakan khusus bagi Kawasan Candi Borobudur. Secara historis, rezim pengaturan penataan ruang di Kawasan Borobudur pertama kali direncanakan pasca pemugaran kedua Candi Borobudur yang dilakukan oleh JICA dengan menyusun Masterplan JICA 1979. Meskipun menjadi salah satu dasar perencanaan pembangunan pada dekade 1980-an, namun rezim pengaturan berupa peraturan perundang-undangan untuk dapat mengatur Kawasan Borobudur baru disahkan melalui Keppres No. 1/1992 pasca ditetapkannya Candi Borobudur sebagai situs warisan budaya dunia oleh UNESCO. Seiring dengan perkembangan pengaturan penataan ruang, rezim pengaturan berubah pasca disahkannya Perpres No.58/2014.

Pengaturan di dalam Perpres No. 58/2014 yang membagi dua kawasan dengan area Sub-Kawasan (SP) 1 dan 2, mencakup area sekitar 1344 Hektar pada Kawasan SP-1 dan 6779 Hektar pada Kawasan SP-2 dengan total sekitar 8.123 Hektar, mempertimbangkan beberapa aspek pelestarian situs warisan dunia, yaitu: (1) Perlindungan situs candi; (2) sebaran situs sejarah dan purbakala yang belum tergali; dan (3) pengendalian bentang pandang dari Candi Borobudur. Untuk dapat memenuhi tujuan penataan ruang yang dapat menjamin pelestarian Kawasan Borobudur, kebijakan penataan ruang di Kawasan Borobudur meliputi perlindungan karakter kawasan perdesaan dari dampak pemanfaatan ruang kawasan perkotaan yang dapat

<sup>53</sup> Agung Wardana, *Contemporary Bali: Contested...*, *Op. Cit.*, 78.

<sup>54</sup> *Op.Cit.*, 66.

<sup>55</sup> Janet Cochrane, *et. al.*, *Op.Cit.*, 97.

<sup>56</sup> Agung Wardana. “Alliances and Contestations...,” *Op. Cit.*, 147-148.

<sup>57</sup> Haris Prabowo. “Borobudur Ramai Wisatawan, Tapi 3 Desanya Dilanda Kemiskinan.” <https://tirto.id/borobudur-ramai-wisatawan-tapi-3-desanya-dilanda-kemiskinan-elHV> (diakses 13 November,2021).

<sup>58</sup> *Ibid.*

menurunkan kualitas ruang Kawasan Borobudur.

Terdapat beberapa permasalahan yang terjadi pada masyarakat di Kawasan Borobudur, khususnya permasalahan yang berkaitan dengan penataan ruang dan lingkungan di kawasan tersebut. Beberapa permasalahan tersebut, diantaranya adalah meningkatnya alih fungsi lahan pertanian menjadi fasilitas pariwisata, konsep preservasi lahan pertanian untuk kepentingan pariwisata dan akses dan eksklusi terhadap kepemilikan fasilitas pariwisata desa yang ada di Kawasan Borobudur. Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa penataan ruang merupakan bagian dari serangkaian artikulasi kebijakan yang tidak bisa berdiri sendiri di suatu ruang.

Berdasarkan pemaparan pada bagian sebelumnya, terdapat beberapa rekomendasi yang penulis sampaikan, yaitu:

- 1) Kabupaten/Kota harus segera memperbaharui RTRW Kabupaten/Kota dan segera mengesahkan RDTR Kawasan Borobudur dengan mengutamakan partisipasi masyarakat lokal.
- 2) Pengutamaan peran masyarakat lokal dalam arah kebijakan pembangunan Kawasan Borobudur dengan mempertimbangkan aspek pelestarian, ekonomi, dan lingkungan harus dilakukan untuk mencegah eksklusi terhadap masyarakat lokal.

#### D. DAFTAR PUSTAKA

- BPS Kab. Magelang. "Kecamatan Borobudur Dalam Angka 2021." <https://magelangkab.bps.go.id/publication/2021/09/24/6218bd2efde5e876da7fe6ed/kecamatan-borobudur-dalam-angka-2021.html> (diakses 6 November, 2021).
- BPS Kab. Magelang. "Kecamatan Mungkid Dalam Angka 2021." <https://magelangkab.bps.go.id/publication/2021/09/24/c8564c42418215694f67b010/kecamatan-mungkid-dalam-angka-2021.html> (diakses 6 November, 2021).
- BPUPR "Badan Pengembangan Infrastruktur Wilayah." <https://bpiw.pu.go.id/uploads/publication/attachment/Buletin%20BPIW%20SINERGI%20Edisi%2044%20-%20Januari%202020.pdf> (diakses 10 Oktober, 2021).
- Cochrane, Janet. *Integrated Master Plan Borobudur-Yogyakarta-Prambanan, Rencana Pengelolaan Pengunjung Candi Borobudur*. Jakarta: Kementerian PUPR, 2020.
- Ekarini, Fransiska Dian. "The Landscape of Borobudur Temple Compounds and Its Environment." *Journal of World Heritage Studies Special Issue* (2007): 24-29. [https://tsukuba.repo.nii.ac.jp/index.php?action=pages\\_view\\_main&active\\_action=repository\\_action\\_common\\_download&item\\_id=43556&item\\_no=1&attribute\\_id=17&file\\_no=1&page\\_id=13&block\\_id=83](https://tsukuba.repo.nii.ac.jp/index.php?action=pages_view_main&active_action=repository_action_common_download&item_id=43556&item_no=1&attribute_id=17&file_no=1&page_id=13&block_id=83)
- Fatimah, Titin. "The Impacts of Rural Tourism Initiatives on Cultural Landscape Sustainability in Borobudur Area." *Procedia Environmental Sciences* 28 (2015): 567-577. <http://doi.org/10.1016/j.proenv.2015.07.067>
- ICOMOS. "World Heritage List No. 592." November 1991.
- KR Jogja. "KSPN Borobudur Diglontor Puluhan Homstay." <https://www.krjogja.com/berita-lokal/jateng/kebu/kspn-borobudur-diglontor-puluhan-homstay/> (diakses 7 November, 2021).
- Massey, Doreen. *For Space*. California: SAGE Publications, 2008.
- Nagaoka, Masaori. *Cultural Landscape Management at Borobudur, Indonesia*. New York: Springer International Publishing, 2016.
- Pemerintah Republik Indonesia. Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur Dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasanya.
- Pemerintah Republik Indonesia. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur dan Sekitarnya.
- Pemerintah Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Prabowo, Haris. "Borobudur Ramai Wisatawan, Tapi 3 Desanya Dilanda Kemiskinan." <https://tirto.id/borobudur-ramai-wisatawan-tapi-3-desanya-dilanda-kemiskinan-elHV> (diakses 13 November, 2021).
- Rahmi, Dwita Hadi, et al. "Pusaka Saujana Borobudur: Perubahan dan Kontinuitasnya." *Jurnal Manusia dan Lingkungan* 19, no. 1 (2012): 85-94. <https://doi.org/10.22146/jml.18456>
- Ramadhani, Nabila. "Pilihan 2 Resort Mewah Dekat Candi Borobudur." <https://travel.kompas.com/read/2020/07/15/091900327/pilihan-2-resort-mewah-dekat-candi-borobudur?page=all> (diakses 6 November, 2021).
- Scoones, Ian. *Penghidupan Berkelanjutan dan Pembangunan Pedesaan*. Yogyakarta: INSIST, 2020.

UNESCO. *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*. 1972.

UNESCO. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. 1988.

Wardana, Agung. "Alliances and Contestations in the Legal Production of Space: The Case of Bali." *Asian Journal of Comparative Law* 9, no. 1 (2014): 145-171. <https://doi.org/10.1515/asjcl-2014-0030>

Wardana, Agung. *Contemporary Bali: Contested Space and Governance*. Singapura: Palgrave, 2019.