

PELAKSANAAN RENCANA TATA RUANG KAWASAN CAGAR BUDAYA BOROBUDUR DI KABUPATEN MAGELANG

Estri Krismona Sasmita¹, Waluyo², Asianto Nugroho³

^{1,2,3}Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia

Info Artikel

Keywords:

Spatial Plan; Cultural
Heritage; Borobudur

Kata kunci:

Rencana Tata Ruang; Cagar
Budaya; Borobudur.

Corresponding Author:

EstriKrismonaSasmita, E-mail:
estrukrismonasasmita@gmail.com

P-ISSN: 2797-8192

E-ISSN: 2797-393X

Abstract

This article aims to find out the Implementation of implementation of the Spatial Plan for the Borobudur Cultural Conservation Area in Magelang Regency along prescriptive normative legal research. Secondary data sources include primary, secondary and tertiary legal materials. The data collection technique used is literature study and several legal facts as the basis for determining conclusions or conclusions. Furthermore, the technical analysis used is the deductive method. Based on the results of the research, it can be concluded that the government as the holder of the control of assets of borobudur temple area has controlled utilization and preservation by conducting legal politics. There is fundamental changes in the scope of roles and functions, policy and strategy of structuring, planning, managing, controlling the utilization of spatial areas of Borobudur cultural heritage by the Central Government, Local Government together with community participation as partners / concession holders (granting rights, permits, or land by the government, to state-owned enterprises, BUMD, companies, individuals, or other legal entities). The obstacles faced in the implementation of the Borobudur Spatial Plan in Magelang District are the determination of the status of cultural heritage areas that are not yet clear, the planning of incomplete management of the area, the determination of zoning that does not protect the entire assets of the region, and the conflict of utilization and management. Alternative problem solving can be achieved by establishing the status of cultural heritage areas effectively and efficiently, integrated and sustainable conservation planning, zoning determination should start from the site, determination of management forms that match the characteristics of the region, and the determination of superior functions and development of cooperation between regions.

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk mengetahui Pelaksanaan Rencana Tata Ruang Kawasan Cagar Budaya Borobudur di Kabupaten Magelang beserta kendala dan solusinya. Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah normatif bersifat preskriptif. Sumber data sekunder meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan dan beberapa fakta hukum sebagai dasar penentu memperoleh kesimpulan atau konklusi, teknis analisis yang digunakan adalah metode deduktif. Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa pemerintah selaku pemegang penguasaan aset kawasan candi Borobudur telah melakukan pengendalian pemanfaatan dan pelestarian dengan melakukan politik hukum. Terdapat perubahan mendasar dalam pengaturan ruang lingkup peran dan fungsi, kebijakan dan strategi penataan, perencanaan, pengelolaan, pengendalian pemanfaatan tata ruang kawasan cagar budaya Borobudur oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah bersama partisipasi masyarakat sebagai mitra kerja /pemegang Konsesi (pemberian hak, izin, atau tanah oleh pemerintah, kepada BUMN, BUMD, perusahaan, individu, atau entitas legal lain). Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur di Kabupaten Magelang adalah penetapan status kawasan cagar budaya yang belum jelas, perencanaan pengelolaan kawasan yang tidak tuntas, penetapan zonasi yang kurang melindungi keseluruhan aset kawasan, dan konflik pemanfaatan serta pengelolaan. Alternatif

penyelesaian permasalahan dapat ditempuh dengan cara menetapkan status kawasan cagar budaya secara efektif dan efisien, perencanaan pelestarian secara terintegrasi dan berkesinambungan, penetapan zonasi seharusnya dimulai dari situs, penetapan bentuk pengelolaan yang sesuai karakteristik kawasan, dan penetapan fungsi unggulan dan pengembangan kerjasama antar kawasan.

I. Pendahuluan

Indonesia merupakan negara yang kaya akan adat istiadat dan budaya. Keberagaman budaya dapat dijadikan identitas bagi negara Indonesia sebagai satu-satunya negara di dunia yang mempunyai keberagaman budaya yang melimpah. Melalui keberagaman budaya baik yang lahir di zaman sekarang maupun zaman dahulu khususnya terkait peninggalan bersejarah diharapkan dapat menumbuhkan rasa toleransi yang tinggi di tengah masyarakat Indonesia. Bukti peninggalan bersejarah dapat berupa benda ataupun budaya yang diturunkan secara turun-temurun antar generasi. Peninggalan yang ada dapat kita lestarikan sebagai bentuk penghormatan kepada leluhur dan dijadikan sebagai obyek wisata yang dapat meningkatkan perekonomian Negara.

Sebagai negara berkembang, saat ini Indonesia sedang melalui proses perubahan dengan melakukan pembangunan besar-besaran terutama dalam bidang ekonomi. Pembangunan bidang ekonomi meliputi berbagai aktifitas pembangunan, mulai dari pembangunan sektor perumahan, industri, transportasi, perdagangan maupun yang lainnya. Aktifitas pembangunan tentu memerlukan lahan dan ruang sebagai tempat untuk menampung kegiatan tersebut. Penggunaan lahan oleh setiap aktifitas pembangunan sedikitnya akan mengubah rona lingkungan awal menjadi lingkungan baru sehingga dapat mempengaruhi kualitas lingkungan, merusak bahkan memusnahkan kehidupan yang berada dalam lingkungan tersebut. Untuk menanggulangi dan meminimalisir masalah seperti ini diperlukan suatu perencanaan atau konsep tata ruang (*master plan*)¹.

Permasalahan mengenai tata ruang semakin lama semakin kompleks karena berdasarkan fakta yang dijumpai, jumlah dan kebutuhan penduduk semakin meningkat. Hal ini didasarkan pada data Badan Pusat Statistik bahwa pada tahun 2015 jumlah penduduk di wilayah Indonesia sebesar 238.518.000 jiwa sedangkan pada tahun 2020 mengalami kenaikan yang cukup signifikan menjadi sebesar 271.066.000 jiwa. Disadari atau tidak bahwa pada dasarnya ruang atau lahan yang tersedia berjumlah tetap (tidak mengalami kenaikan) namun jumlah penduduk yang membutuhkan ruang atau lahan terus mengalami peningkatan. Kondisi ini perlu diwaspadai terutama yang berkaitan dengan para pelaku kegiatan bisnis dalam penggunaan dan pemanfaatan ruang yang kian besar².

Menurut Pasal 32 Ayat 1 dan Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah dalam hal ini memegang peran yang sangat penting sebagai pemegang otoritas kebijakan publik untuk memotivasi seluruh kegiatan dan partisipasi masyarakat. Pemerintah dituntut untuk melestarikan lingkungan dengan tetap memperhatikan nilai-nilai keadilan dan kesejahteraan masyarakat khususnya dalam hal penulisan hukum ini yaitu di Kawasan Cagar Budaya Borobudur.

Candi Borobudur ditetapkan oleh UNESCO pada tanggal 13 Desember 1991 sebagai objek Warisan Dunia dengan No. 348 dan diperbaharui menjadi No. C 592 di tahun 1991. Kode "C"

¹ Arba, *Hukum Tata Ruang & Tata Guna Tanah* (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2018).

²BPS, *Data Penduduk Indonesia* (Jakarta, 2020).

berasal dari kata Culture yang berarti Candi Borobudur merupakan Warisan Dunia dalam kategori budaya. Candi Borobudur juga merupakan salah satu objek wisata andalan di Kabupaten Magelang³. Menindaklanjuti hal tersebut Pemerintah Indonesia telah menetapkan Kawasan Borobudur dan Sekitarnya sebagai Kawasan Strategis Nasional dari sudut kepentingan sosial budaya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN). Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur dan Sekitarnya menekankan pada pengendalian pemanfaatan ruang (*land use control*) khususnya pada kawasan pelestarian utama (Subkawasan Pelestarian 1/SP 1) yang mendesak untuk dikendalikan pertumbuhan kawasan terbangunnya dalam rangka menjaga kelestarian Candi Borobudur, Candi Pawon, dan Candi Mendut beserta lingkungannya. Pada tahun 2006 hingga saat ini UNESCO telah memberikan peringatan keras kepada Pemerintah Indonesia, mengenai penataan ruang di Candi Borobudur termasuk pengembangan pembangunan kawasan di sekitar candi, yang dikhawatirkan akan merusak situs besar dunia sehingga menjadi warisan dunia Candi Borobudur terancam dicabut.

Realitanya yang terjadi selama ini adalah banyaknya alih fungsi lahan karena perbedaan kepentingan bahkan hubungannya penetapan insentif dan disinsentif, sehingga sulit untuk dikendalikan baik sebelum maupun sesudah dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2014, seperti pembangunan bangunan di kawasan cagar budaya Borobudur baik oleh masyarakat sekitar serta pelaku usaha lainnya, seperti tekanan yang tinggi dari investor dengan melihat potensi ekonomi yang sangat besar.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka penulis tertarik untuk menulis suatu penulisan hukum dengan judul, “PELAKSANAAN RENCANA TATA RUANG KAWASAN CAGAR BUDAYA BOROBUDUR DI KABUPATEN MAGELANG”

II. Metode Penelitian

Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan undang-undang (*Statute Approach*) dan konseptual (*Conceptual Approach*). Dalam penelitian hukum normatif, peneliti di tuntut melakukan pengkajian hukum secara cermat dan mendetail. Dengan melakukan pengkajian yang mendetail maka peneliti di harapkan dapat menemukan norma hukum yang sedang diteliti⁴. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis yakni penelitian ini mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan masyarakat yang mempola. Teknik pengumpulan bahan hukum akan dilakukan dalam penelitian ini adalah studi pustaka (*library research*) dan wawancara⁵.

III. Pembahasan

1. Pelaksanaan Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur Di Kabupaten Magelang

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis Perlindungan Kawasan Cagar Budaya Dunia Borobudur dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, sedangkan lanskap budaya (benda budaya sebagai hasil rekayasa gabungan alam dan manusia) di sekitarnya dilaksanakan dalam Kawasan Strategis Nasional dan Rencana Tata Ruang Wilayah oleh Kementerian Pekerjaan Umum sesuai dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2014 tentang Penataan Ruang Kawasan Borobudur dan Sekitarnya.

³ Reni Shinta Dewi, ‘The Tourism Which Is The Main Tourist Destinaion Of Central’, *Jurnal Administrasi Bisnis*, pp. 3–4.

⁴ Munir Fuady, *Metode Riset Hukum: Pendekatan Teori Dan Konsep* (Jakarta: Raja Wali Pers, 2018).

⁵ Djuwiyastuti and others, *Pengantar Hukum Indonesia* (Surakarta: Indotama Solo, 2016).

Kawasan Borobudur ditetapkan sebagai Kawasan Strategis Nasional dari segi kepentingan sosial dan budaya karena statusnya sebagai warisan dunia (Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang), yang diikuti dengan peraturan lain yang lebih rinci. Selain ditetapkan sebagai Kawasan Strategis Nasional (KSN-2007), Kawasan Borobudur juga ditetapkan sebagai Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN-2011) dan Kawasan Cagar Budaya Peringkat Nasional (KCBN-2014). Kompleks Candi Borobudur dan bentang alamnya telah menjadi perhatian banyak bidang sehingga banyak regulasi yang diberlakukan di kawasan ini.

Kerangka hukum dan kelembagaan pengelolaan saat ini diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1992. Implementasinya diwujudkan dalam model zona-zona di dalam Kawasan Warisan Dunia Borobudur secara berurutan Zona 1 di bawah tanggung jawab Balai Konservasi Borobudur, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan; Zona 2 di bawah tanggung jawab PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan, dan Candi Ratu Boko, Kementerian Badan Usaha Milik Negara; Zona 3,4,5 berada di bawah tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Magelang.

Pemerintah Kabupaten Magelang merupakan pengelola kawasan Warisan Budaya Dunia Borobudur versi JICA zona 3, 4 dan 5. Perizinan kegiatan dan pembangunan di semua daerah menjadi tanggung jawabnya serta dalam hal fasilitas destinasi wisata Candi Borobudur dapat dikatakan baik⁶. Namun pengelolaan Zona 3-5 belum optimal, hal ini ditunjukkan dengan tumbuhnya gedung-gedung besar dan tinggi khususnya di koridor Palbapang, serta penempatan reklame yang terkesan tidak tertata. Namun, hal ini juga disebabkan oleh lemahnya Keputusan Presiden yang hanya mengatur Zona 1-3, sedangkan Zona 4-5 yang diarahkan oleh JICA dibiarkan mengambang atau bahkan diabaikan.

Jumlah lokasi pelanggaran cagar budaya sebanyak 137 kasus dengan luas alih fungsi lahan 38.788,32 m². Objek pelanggaran berupa 1. Rumah digunakan untuk vila dan tempat tinggal. 2. Seperti Sekolah Syifa, dan SMA Ihsanul Fikri. 3. Perdagangan dan jasa, seperti jual tanaman hias, warung atau kuliner (RM Progosari, Orlando Chicken Steak, Spon Ketan Mendut, Tongsenng Jamur, bakso, sate, soto), Alesha Collection, Memancing Sawah Asri, Homestay, Bangunan Gudang, Rumah Dharma Homestay, Balkondes Wanurejo, Hotel Shankara, Bangunan Gudang, Homestay The Amarnya, Ruko, Hotel Nalaya, Kolam Renang Nalaya. Vihara, biara.

Tabel 1 Jumlah Pengunjung Candi Borobudur

Bulan	Pengunjung Candi Borobudur					
	Domestik			Mancanegara		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Januari	321893	341685	395175	11732	13402	15603
Februari	235303	247731	234280	14088	16869	11506
Maret	291425	262877	111908	15292	16949	4213
April	323325	357108	-	14555	17693	-
Mei	237315	111921	-	13265	15325	-
Juni	440194	565032	2235	9031	14332	2
Juli	291732	330191	16858	27470	34347	29
Agustus	176248	186159	45571	30166	39300	39
September	198782	169998	23591	20943	27163	19
Oktober	204249	236847	43159	14280	21290	38
November	250412	274059	32449	10811	14665	26
Desember	692176	664149	60473	10598	10747	76

⁶ Dewi, pp. 7-8.

Kabupaten Magelang	3663054	3747757	965699	192231	242082	31551
-----------------------	---------	---------	--------	--------	--------	-------

Sumber: BPS Magelang⁷

Eksisting data jumlah wisatawan yang berkunjung ke Candi Borobudur, Jawa Tengah, hampir mencapai empat juta orang sepanjang 2019, yakni 3,7 juta orang dari dalam negeri dan 242,1 ribu orang dari luar negeri. Angka itu meningkat sekitar 3,5% dibandingkan tahun sebelumnya⁸. Peningkatan jumlah pengunjung dari waktu ke waktu terkait dengan keterbatasan daya tampung (*carrying capacity*) terbukti menurunkan status pelestarian (*state of conservation*) Candi Borobudur sebagai warisan budaya dunia yang dapat mengakibatkan peringatan dari UNESCO. Oleh karena itu perlu adanya manajemen bagi pengelola pengunjung untuk mengatur pengunjung agar tidak melebihi daya dukung yang ada, agar keberlangsungan OUV tetap terjadi, dimana konsep peningkatan kuantitas wisatawan berubah menjadi peningkatan kualitas wisatawan⁹.

2. Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengembangan dan pelestarian di Kawasan Cagar Budaya Borobudur sesuai Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2014

Kompleks Candi Borobudur secara resmi ditetapkan oleh UNESCO sebagai situs Warisan Budaya Dunia karena dianggap memenuhi kriteria Nilai Universal Luar Biasa merupakan suatu tantangan tersendiri bagi pemerintah untuk tetap mempertahankan nilai-nilai penting yang terkandung di dalamnya. Pelestarian Kawasan Cagar Budaya Borobudur tentu tidaklah mudah, karena pelestarian selalu berbanding terbalik dengan pengembangan. Pelestarian Kawasan Cagar Budaya Borobudur berupaya menjaga dan tetap mempertahankan unsur tradisional, sementara pengembangan selalu beriringan dengan kemajuan zaman dan teknologi yang modern¹⁰.

Permasalahan Kawasan Cagar Budaya Kawasan Candi Borobudur sebagai cagar budaya tidak hanya dipengaruhi oleh gaya kawasannya, tetapi juga oleh pengelolaannya terutama komitmen pemerintah daerah yang bertanggung jawab terhadap kelestarian dan kemampuan dan sumber daya yang dimilikinya. Di bawah ini masalah-masalah utama dalam pelestarian kawasan cagar budaya di kawasan Candi Borobudur yaitu:

a. Penetapan Status Kawasan Cagar Budaya Candi Borobudur yang belum jelas

Kutipan dari rumusan UU Warisan Budaya 2010 secara jelas menyatakan bahwa kawasan itu terdiri dari kumpulan lebih dari satu situs. Menurut prosedur, penetapan status suatu kawasan sebagai cagar budaya hanya dapat dilakukan apabila benda, bangunan, struktur dan situs di dalamnya telah ditetapkan sebelumnya sebagai cagar budaya. Masalahnya, sejumlah kawasan purbakala yang kini disebut sebagai kawasan cagar budaya itu sebelumnya disebut sebagai situs. Masalah yang dihadapi saat ini adalah bagaimana status sejumlah kawasan cagar budaya yang sebelumnya ditetapkan sebagai situs.

Mengingat konsep situs dan konsep kawasan yang tertuang dalam UU Warisan Budaya tahun 2010 memiliki makna yang berbeda, yang pertama menjadi bagian yang kedua. Masalah kedua adalah semakin seringnya situasi yang muncul ketika sejumlah kawasan arkeologi terancam

⁷ BPS Magelang, *Jumlah Pengunjung Candi Borobudur* (Magelang, 2020) <<https://magelangkab.bps.go.id/indicator/16/327/1/pengunjung-candi-borobudur.html>>.

⁸Naser Aminian and Shahrzad Khodayar, 'Tourism Carrying Capacity Assessment for Historical Sites-Isfahan Emam Mosque', *Travel and Tourism Research Association: Advancing Tourism Research Globally*, 12 (2016) <<https://scholarworks.umass.edu/trra/2011/Student/12/>>.

⁹ Yu-Fai Leung and others, *Tourism and Visitor Management in Protected Areas*, 2018 <www.iucn.org/pa_guidelines>.

¹⁰Suardi Sagama, 'Analisis Konsep Keadilan, Kepastian Hukum, Dan Kemanfaatan Dalam Pengelolaan Lingkungan', *Jurnal Pemikiran Hukum Islam*, 15.1 (2016).

rusak atau musnah akibat ulah manusia, namun sulit untuk dicegah karena kawasan tersebut belum ditetapkan sebagai cagar budaya. Masalah utamanya ada pada level mekanisme determinasi dan sistem marketing destinasi pengunjung kawasan Candi Borobudur¹¹. Terdapat interpretasi yang masuk akal bahwa zonasi harus didahului dengan penunjukan situs di dalamnya, sedangkan penunjukan situs itu sendiri harus diawali dengan penunjukan bangunan atau struktur yang mungkin ada di dalamnya. Pada kenyataannya, proses penetapan kawasan cagar budaya dengan mengikuti undang-undang baru sama sekali tidak pernah diterapkan di Indonesia.

b. Perencanaan pengelolaan kawasan yang tidak tuntas

Pada umumnya, kawasan cagar budaya yang memiliki potensi tinggi untuk dimanfaatkan mendapatkan perhatian khusus. Hal ini tercermin dari upaya-upaya pengelolaan kawasan yang disiapkan secara serius dengan membuat dokumen-dokumen perencanaan yang dikenal sebagai naskah rencana induk atau *masterplan*. Namun sayangnya *masterplan-masterplan* itu tidak dapat dilaksanakan sesuai rencana, bahkan ada pula yang tidak dapat dituntaskan. Dalam pelaksanaannya bukan *masterplan* yang dijadikan acuan, melainkan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya.

c. Penetapan zonasi Candi Borobudur yang kurang melindungi keseluruhan aset kawasan

Zonasi merupakan kegiatan yang sangat penting dalam rangka perlindungan kawasan cagar budaya. Dalam kawasan Candi Borobudur, hanya mengenal satu sistem zonasi yang hanya diterapkan untuk monumen utamanya, yaitu candi Borobudur. Sementara monumen-monumen lain, misalnya Candi Mendut, Candi Pawon dan situs-situs kecil lainnya tidak dibuatkan zonasi tersendiri, melainkan di tempatkan seluruhnya ke sistem zonasi Candi Borobudur dalam zona III atau zona pengembangan. Dengan terbaginya ketetapan zonasi sekitar kawasan Candi Borobudur tersebut akan lebih memudahkan mobilitas perlindungan cagar budaya¹². Di dalam zona pengembangan tingkat perlindungan relatif lebih rendah karena banyak kemungkinan melakukan modifikasi baik untuk kepentingan rekreasi, konservasi alam, kehidupan budaya maupun pariwisata.

d. Konflik Pemanfaatan dan Pengelolaan

Terdapat korelasi antara tingkat konflik dengan kondisi kepemilikan lahan. Kawasan Candi Borobudur dalam perspektif "*dead monument*", memang dikategorikan aman, tidak banyak bermasalah karena hampir seluruhnya dikuasai oleh pemerintah, termasuk zona I atau inti (44,8 ha) dan penguasaan sepenuhnya di kuasai menjadi asset negara. Namun pada kawasan wilayah (teritorial) pada zona penyangga/zona II (42,3 ha) termasuk kategori-kategori "*living monument*" yakni kawasan pelengkap destinasi candi Borobudur berupa destinasi wisata alam baik lahan pertanian, pemandangan alam, permukiman dan pembangunan sarana publik merupakan kawasan sebagian besar asetnya justru dimiliki atau dikuasai oleh swasta. Dalam hal pengelolaan aset Candi Borobudur seharusnya menerapkan sistem kemanfaatan dalam pengelolaannya¹³. Di kawasan-kawasan cagar budaya yang status kepemilikan tanahnya lebih banyak dikuasai oleh masyarakat, maka tingkat potensi konfliknya relatif tinggi. Hal ini berkaitan dengan lemahnya dukungan hukum bagi pengelola untuk melindungi temuan-temuan arkeologi yang ada di atas dan di dalam tanah milik masyarakat. Termasuk di dalamnya adalah sulitnya mengendalikan pemanfaatan lahan untuk keperluan pertanian, perumahan, dan pembangunan sarana publik baik yang dilakukan atas dasar hak kepemilikan pribadi, penyewaan lahan maupun penjualan lahan.

¹¹ Dewi, pp. 8-9.

¹² Dewi, pp. 9-10.

¹³ Suwardi Sagama, "Analisis Konsep Keadilan, Kepastian Hukum dan Kemanfaatan Dalam Pengelolaan Lingkungan", *Jurnal Pemikiran Hukum Islam*, 15.1, (2016, 7-8).

e. Aspek Birokrasi

Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kawasan Budidaya dilakukan melalui pemberian izin pemanfaatan ruang, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi¹⁴. Pemberian izin pemanfaatan ruang diterbitkan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu provinsi atau kota. Dalam menerbitkan izin Pemanfaatan Ruang, oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu meminta pertimbangan teknis dari Perangkat Daerah. Pertimbangan teknis diberikan dengan berpedoman pada rencana tata ruang daerah dan arahan peraturan zonasi untuk provinsi atau peraturan zonasi untuk kota. Perangkat Daerah juga dapat memberikan pertimbangan teknis berdasarkan kriteria penerapan insentif dan disinsentif¹⁵. Sesuai dengan Peraturan Daerah Magelang nomor 4 tahun 2011 tentang rencana tata ruang wilayah kota Magelang tahun 2011-2031, mekanisme pengendalian pemanfaatan ruang, pemberian insentif dan disinsentif dilakukan oleh Perangkat Daerah melalui penyusunan rencana kegiatan yang meliputi: a. perumusan indikasi masalah; b. penetapan zona insentif/disinsentif; dan c. perumusan kebijakan. Di samping itu, pengenaan sanksi juga dilakukan dalam hal terjadi pelanggaran Pemanfaatan Ruang¹⁶. Pelanggaran pemanfaatan ruang dapat diidentifikasi setelah dilakukan pemantauan oleh Perangkat Daerah. Pemantauan dilakukan secara periodik setiap 6 (enam) bulan sekali. Pemantauan pemanfaatan ruang Perangkat Daerah berkoordinasi dengan Satpol PP. Pada kenyataannya, pemberian sanksi belum ditangani secara serius oleh instansi yang berwenang membuat pelanggaran terhadap pemanfaatan ruang semakin menjamur. Dalam rangka untuk melindungi kelestarian Kawasan Cagar Budaya Borobudur diperlukan ekstra ketegasan, dikarenakan pemanfaatan harus selaras dengan perkembangan dan pelestarian yang seimbang. Dalam kenyataannya perihal siapa yang berwenang menjadi hal yang simpang siur, karena setiap instansi saling melempar bahwa itu bukan tanggung jawabnya. Selain itu adanya pengaruh dari kurangnya sumber daya manusia yang belum menguasai dan juga kurangnya koordinasi antar instansi yang berwenang menjadi salah satu faktor banyak terjadi pelanggaran pemanfaatan ruang.

IV. Penutup

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan penulis, dapat ditarik kesimpulan bahwa pemerintah selaku pemegang penguasaan asset kawasan candi Borobudur telah melakukan pengendalian pemanfaatan dan pelestarian dengan melakukan politik hukum berlandaskan Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur dan Sekitarnya sebagai tindak lanjut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya membawa perubahan mendasar dalam pengaturan ruang lingkup peran dan fungsi, kebijakan, dan strategi penataan, perencanaan, pengelolaan, pengendalian pemanfaatan tata ruang kawasan cagar budaya Borobudur. Hambatan yang dihadapi dalam implementasi Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2014 tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Di Kawasan Cagar Budaya oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang adalah penetapan status kawasan cagar budaya yang belum jelas, perencanaan pengelolaan kawasan yang belum

¹⁴ Anak Agung Ketut Wardiani, I Nyoman Suarna, and I Nyoman Sumantri, 'PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PURA TAMAN MAYURA CAKRANEGARA SEBAGAI KAWASAN CAGAR BUDAYA DI KOTA MATARAM', *Widya Kerta Jurnal Hukum Agama Hindu*, 4.1 (2021), 23–39.

¹⁵ Mulyadi Alrianto Tajuddin, 'ASPEK HUKUM DALAM PEMELIHARAAN SITUS BENDA CAGAR BUDAYA DI KABUPATEN MERAUKE LEGAL', *Jurnal Restorative Justice*, 1.2 (2017) <<http://www.ejournal.unmus.ac.id/index.php/hukum/article/view/2825>>.

¹⁶ Steven Sinyo Rondonuwu, Veibe V Sumilat, and Roy R Lembong, 'SANKSI PIDANA TERHADAP TINDAK PIDANA DI BIDANG PERIZINAN MENURUT UNDANG- UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2010 TENTANG CAGAR BUDAYA', *Lex Crimen*, 9.4 (2020), 170–78.

tuntas, konflik pemanfaatan dan pengelolaan, serta penetapan zonasi yang kurang melindungi keseluruhan aset kawasan.

Referensi

- Aminian, Naser, and Shahrzad Khodayar, 'Tourism Carrying Capacity Assessment for Historical Sites-Isfahan Imam Mosque', *Travel and Tourism Research Association: Advancing Tourism Research Globally*, 12 (2016)
<<https://scholarworks.umass.edu/ttra/2011/Student/12/>>
- Arba, *Hukum Tata Ruang & Tata Guna Tanah* (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2018)
- BPS, *Data Penduduk Indonesia* (Jakarta, 2020)
- Dewi, Reni Shinta, 'The Tourism Which Is The Main Tourist Destinaion Of Central', *Jurnal Administrasi Bisnis*
- Djuwityastuti, Ambar Budhisulistiyawati, Rofikah, Sri Lestari Rahayu, Maria Madalina, Wida Astuti, and others, *Pengantar Hukum Indonesia* (Surakarta: Indotama Solo, 2016)
- Fuady, Munir, *Metode Riset Hukum: Pendekatan Teori Dan Konsep* (Jakarta: Raja Wali Pers, 2018)
- Leung, Yu-Fai, Anna Spenceley, Glen Hvenegaard, and Ralf Buckley, *Tourism and Visitor Management in Protected Areas*, 2018 <www.iucn.org/pa_guidelines>
- Magelang, BPS, *Jumlah Pengunjung Candi Borobudur* (Magelang, 2020)
<<https://magelangkab.bps.go.id/indicator/16/327/1/pengunjung-candi-borobudur.html>>
- Rondonuwu, Steven Sinyo, Veibe V Sumilat, and Roy R Lembong, 'SANKSI PIDANA TERHADAP TINDAK PIDANA DI BIDANG PERIZINAN MENURUT UNDANG- UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2010 TENTANG CAGAR BUDAYA', *Lex Crimen*, 9.4 (2020), 170–78
- Sagama, Suwardi, 'Analisis Konsep Keadilan, Kepastian Hukum, Dan Kemanfaatan Dalam Pengelolaan Lingkungan', *Jurnal Pemikiran Hukum Islam*, 15.1 (2016)
- Tajuddin, Mulyadi Alrianto, 'ASPEK HUKUM DALAM PEMELIHARAAN SITUS BENDA CAGAR BUDAYA DI KABUPATEN MERAUKE LEGAL', *Jurnal Rastorative Justice*, 1.2 (2017)
<<http://www.ejournal.unmus.ac.id/index.php/hukum/article/view/2825>>
- Wardiani, Anak Agung Ketut, I Nyoman Suarna, and I Nyoman Sumantri, 'PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PURA TAMAN MAYURA CAKRANEGARA SEBAGAI KAWASAN CAGAR BUDAYA DI KOTA MATARAM', *Widya Kerta Jurnal Hukum Agama Hindu*, 4.1 (2021), 23–39