

# **KEBIJAKAN PENATAAN RUANG WISATA KAWASAN CAGAR BUDAYA KERATON SURAKARTA BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 4 TAHUN 2021**

*Lisa Ikhsana*  ORCID LINK :  
Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang  
Email : [lisaikhsana11@gmail.com](mailto:lisaikhsana11@gmail.com)

## **Abstrak**

Penataan ruang sebagai upaya yang menjaga kemanfaatan, keseimbangan, dan keterpaduan ruang. Terbatasnya ruang yang tidak diimbangi dengan peningkatan jumlah penduduk termasuk aktivitasnya menimbulkan permasalahan baru tentang tata ruang, seperti halnya terjadi di Kota Surakarta. Berperan sebagai Kota Budaya serta keberadaan Keraton Surakarta sebagai pusat kebudayaan jawa membutuhkan alternatif mengingat potensinya di sektor pariwisata, maka kebutuhannya harus lebih diakomodir pada RTRW yang dimuat dalam Perda Kota Surakarta No.4/2021. Penelitian ini menggunakan metode yuridis-empiris dengan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan studi pustaka terkait isu yang dikaji untuk kemudian data yang diperoleh diuji validitasnya melalui teknik triangulasi sumber. Teknik tersebut untuk membantu menganalisis data melalui tahapan klasifikasi data dan informasi, penyajian data, dan menarik kesimpulan. Berdasarkan penelitian diperoleh hasil yang menunjukkan kebijakan penataan ruang telah mencakup aspek penataan ruang dalam mendukung pemanfaatannya di sektor pariwisata yang juga sebagai salah satu sarana pelestariannya. Aktivitas sosial-ekonomi masyarakat berupa pedagang kuliner, souvenir, hingga jasa transportasi berkontribusi positif memberikan pengalaman bagi wisatawan sehingga memberikan daya tarik tersendiri. Meskipun



Copyrights © Author(s). This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License. All writings published in this journal are personal views of the author and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

demikian juga berpengaruh terhadap kemerosotan kelestarian wilayah dikarenakan pelaksanaan kebijakan dinilai masih lemah mengenai kewenangan Pemerintah Kota Surakarta dalam mengintervensi kebijakan yang sehubungan dengan Keraton Surakarta menghambat jangkauan sekalipun Pemerintah berwenang secara administratif. Oleh karenanya diperlukan adanya perluasan kewenangan, dimana pemilik tidak sekedar memiliki namun juga bertanggung jawab atas pengelolaan, pemanfaatan, dan pengembangan agar tercipta irisan kepentingan yang sama dengan Pemkot dalam upaya bersama-sama menata Keraton Surakarta

### **Kata Kunci**

Penataan Ruang; Cagar Budaya; Keraton Kasunanan Surakarta

## **Pendahuluan**

Cita-cita dan tujuan negara menjamin kebutuhan masyarakatnya sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 yang menegaskan “*...Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...*”. Cita-cita luhur tersebut dipertegas pada Batang Tubuh konstitusi mengenai konsep peranan negara, yakni Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*”.

Berkenaan dengan klausul “*dikuasai oleh negara*” diimplementasikan melalui komitmen negara terhadap pengelolaan sumber daya yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat secara kolektif sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam kehidupan bernegara dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan negara.<sup>1</sup> Upaya pendekatan utama dalam mewujudkan pengelolaan sumber daya dilakukan melalui penataan ruang. Penataan

---

<sup>1</sup> Mohamad Yusuf Hasibuan dan Reiza Aribowo, *Putusan MK Nomor 58/PUU-VI/2008* (2008). Hal 13.

ruang merupakan proses yang terkoordinir dalam suatu sistem yang meliputi tahap perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian. Dasar hukum yang melandasi kegiatan penataan ruang ialah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang selanjutnya disebut UUPR. Sifat berlaku peraturan penataan ruang memberi kewenangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk melakukan penyesuaian terhadap kebijakan mengenai penataan ruang berdasarkan kondisi dan/atau potensi wilayahnya. Pemerintah daerah lebih memahami karakteristik wilayahnya, sehingga mampu mengidentifikasi peluang dan tantangan dalam menentukan kebijakan daerah.<sup>2</sup> Meskipun demikian kebijakan harus saling mencermati peraturan lainnya untuk mencapai harmonisasi serta meminimalisir peraturan yang bertentangan pada koridor kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>3</sup>

Seperti halnya Kota Surakarta yang secara kondisi rendah akan sumber daya alam, namun kepekaan akan potensi kebudayaan sehingga diupayakan dalam pengembangan budaya berbasis pariwisata. Kota Surakarta membawakan slogan “*Solo The Spirit of Java*” sebagai *city branding* menegaskan citra Kota Solo akan kentalnya kebudayaan jawa yang selaras dengan lambang kebudayaan jawa yang dimiliki, yakni Keraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat yang juga dapat disebut Keraton Kasunanan Surakarta atau yang selanjutnya dalam penelitian ini disebut sebagai Keraton Surakarta. Masyarakat mempercayai “*Sumbering Budaya Jawi*” dan “*Pusering Tanah Jawi*” berarti sebagai dasar budaya jawa dan pusat tanah jawa berada di Keraton Surakarta.<sup>4</sup> Meskipun tidak lagi berkedudukan sebagai pusat pemerintahan, namun nilai prinsip yang

<sup>2</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang: Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, ed. Mathori A Elwa, 3 ed. (Bandung: Nuansa Cendekia, 2016). Hal 92.

<sup>3</sup> Hidayatur Rohman, “Tantangan dan Peluang Penataan Ruang dalam Mewujudkan Human Rights City dalam Perspektif Hukum,” in *Tanah dan Ruang: Untuk Keadilan dan Kemakmuran Rakyat*, ed. Mariska Widya Arfiana dan Pandu Kuncoro Admaja (Yogyakarta: STPN Press, 2019), 63.

<sup>4</sup> GKR Wandasari, “Nilai-Nilai Kearifan Lokal Naskah Jawa,” in *Seminar Internasional Pernaskahan Nusantara (Semipernas)* (Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2017), 1–12. Hal 2.

dimiliki masih memegang peranan terhadap karakter budaya masyarakat sekitar dan berkontribusi terhadap pelestariannya.<sup>5</sup>

Saat ini, keberadaan Keraton Surakarta dimanfaatkan untuk meningkatkan pendapatan daerah melalui nilai-nilai sejarah baik spiritual, kebendaan, seni tari dan musik, hingga kuliner tradisional yang bernilai komersial yang mampu berkontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah.<sup>6</sup> Pemanfaatan berbasis pariwisata sebagai salah satu sarana pelestarian warisan budaya dan mengimplementasikan asas kemanfaatan dan fungsi sosial cagar budaya. Meskipun demikian, pada praktiknya dalam upaya pemanfaatan tersebut berdampak pada pergeseran nilai luhur dengan hadirnya para pelaku sosial-ekonomi yang tidak memiliki hubungan struktural dengan keraton dikhawatirkan mampu menggerus eksistensinya dan meningkatkan risiko bangunan.

Oleh karenanya, diperlukan respons cepat terhadap penyimpangan penggunaan ruang di sekitar Keraton Surakarta melalui pendekatan penataan ruang sebagai instrumen yang turut menyokong aspek-aspek pendukung ruang, termasuk upaya pelestariannya. Penataan ruang mencakup seluruh aspek kehidupan manusia sebagai solusi pada dinamika kehidupan akan peruntukan lahan yang mampu menampung manusia dan segala aktivitas kehidupannya. Potensi keraton menyumbang nilai kebudayaan yang patut diadopsi dan diadaptasi dalam suatu regulasi terkait penataan ruang.<sup>7</sup> Penataan ruang mampu sebagai dasar untuk menilai arah fungsi dari cagar budaya karena menentukan upaya perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatannya. Dengan kata lain, penataan ruang

---

<sup>5</sup> Hari Purwanto, *Kebudayaan dan Lingkungan Dalam Perspektif Antropologi*, 1 ed. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000). Hal 27.

<sup>6</sup> Rofi Wahana, Aprila Niravita, dan Wakhidatun Nissak, "Rural Spatial Planning and Public Participation in Preserving Cultural Heritage Site," in *Proceedings of the 2nd International Conference of Law, Government and Social Justice (ICOLGAS)*, vol. 499 (Atlantis Press, 2020), 648–655, <https://www.atlantis-press.com/proceedings/icolgas-20/125948322>. Hal 649.

<sup>7</sup> Muhammad Chanif Chamdani dkk., *Tanah dan Ruang Untuk Keadilan dan Kemakmuran Rakyat*, ed. Mariska Widya Arfiana dan Pandu Kuncoro Admaja (Yogyakarta: STPN Press, 2019). Hal 101.

mampu sebagai sarana yang mengatur hubungan berbagai kegiatan dengan fungsi ruang guna tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas.<sup>8</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, jelas kiranya bahwa diperlukan kajian yang bertujuan untuk mendalami bagaimana penataan ruang di Keraton Surakarta yang berlaku sehubungan dengan pemanfaatannya di sektor pariwisata berdasarkan Perda Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2021. Selain itu, analisis penelitian juga ditujukan untuk mengidentifikasi tantangan yang dihadapi dalam penataan ruang yang diharapkan mampu sebagai bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan ideal di masa mendatang.

Analisis dilakukan dengan bersandar pada dua teori, yaitu teori kebijakan publik dan teori penataan ruang. Teori kebijakan publik sebagai *grand theory* atau teori besar dipilih karena pada penelitian ini mengkaji bagaimana fungsi kebijakan dalam mengatur lingkup hubungan publik melalui analisis peran partisipasi masyarakat dalam tahap formulasi kebijakan pada proses perancangan peraturan perundang-undangan. Selanjurnya teori penataan ruang sebagai bahan analisis aspek-aspek pendukung yang ideal dalam penataan ruang yang dikaitkan dengan kesesuaian pada Perda Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2021.

## Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu proses penelitian yang menekankan pada strategi dalam merumuskan solusi berdasarkan fakta yang terjadi.<sup>9</sup> Desain penelitian hukum kualitatif cenderung pada *type* deskriptif untuk mengungkapkan gambaran utuh mengenai karakteristik ilmiah dalam pengungkapan fenomena yang terjadi serta analisis tidak terbatas pada angka dan teori. Kemudian dengan jenis

<sup>8</sup> M Amarulah, N Trihastuti, dan FX Adji Samekto, "Implementasi Prinsip-Prinsip Hukum Lingkungan Internasional Dalam Kebijakan Pencegahan Dan Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Indonesia," *Diponegoro Law Journal* 6, no. 3 (2017): 1–26, <https://ejurnal3.undip.ac.id/index.php/dlr/article/view/19681>. Hal 4.

<sup>9</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Rosdakarya, 2000). Hal 9.

penelitian yuridis-empiris yang mengacu pada kajian hukum sebagai konseptual perilaku nyata (*actual behavior*) dalam hubungan sosial masyarakat. Penelitian empiris menguraikan bagaimana bekerjanya hukum selaras berdasarkan tatanan norma, asas, dan prinsip disandingkan seyogyanya berdasarkan cita-cita hukum/idea.<sup>10</sup> Berdasarkan pendekatan dan jenis penelitian yang digunakan, maka berpengaruh terhadap teknik pengumpulan data yang menggunakan wawancara, observasi, dan studi pustaka sebagai media penelusuran fakta-fakta yang mendukung pernyataan tertentu melalui paham korespondensi.<sup>11</sup>

Dalam pengumpulan data menghasilkan klasifikasi beberapa jenis data yang diperoleh yang relevan terhadap isu yang dikaji, meliputi data primer dan data sekunder. Data primer sebagai sumber utama diperoleh dari informasi yang diberikan oleh narasumber dan responden melalui hasil lapangan yang diketahui oleh para pihak tersebut. Sedangkan Data sekunder diperoleh dari data kepustakaan terhadap sumber yang relevan dengan topik penelitian, meliputi bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), sekunder (literatur hukum), dan tersier (bahan non-hukum). Data yang diperoleh selanjutnya dilakukan seleksi data untuk menguji kredibilitas, dimana pada penelitian ini menggunakan teknik triangulasi sumber, yaitu berfokus pada peningkatan informasi dari berbagai sumber melalui elaborasi.<sup>12</sup>

## Hasil dan Pembahasan

### 1. Kebijakan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2021 Dalam Hal Penataan Ruang Keraton Surakarta

---

<sup>10</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 1 ed. (Mataram: Mataram University Press, 2020). Hal 35.

<sup>11</sup> Bambang Sungono, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajawali Press, 2012). Hal 18.

<sup>12</sup> Lukman Waris, "Keabsahan Data Penelitian Kualitatif," in *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Padang: PT. Global Eksekutif Teknologi, 2022), 183, [https://www.researchgate.net/profile/Anita-Maharani/publication/359652702\\_Metodologi\\_Penelitian\\_Kualitatif/links/6246f08b21077329f2e8330b/Metodologi-Penelitian-Kualitatif.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Anita-Maharani/publication/359652702_Metodologi_Penelitian_Kualitatif/links/6246f08b21077329f2e8330b/Metodologi-Penelitian-Kualitatif.pdf). Hal 183.

a. Bentuk Kebijakan Penataan Ruang Keraton Surakarta dalam Perda Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2021

Dibentuknya kebijakan mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surakarta sebagai pelaksanaan amanat Pasal 7 UU No.26/2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan mengenai tugas dan wewenang pemerintah daerah untuk menyelenggarakan penataan ruang dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, sekalipun Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memiliki andil dalam penyelenggaraan penataan ruang, namun pelaksanaan wewenangnya tersebut tetap harus sesuai dengan norma, standar, mekanisme, dan indikator yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Sentralisasi pemerintah pusat sebagai konsekuensi logis yang dapat membatasi keleluasaan daerah otonom yang bertujuan untuk mencapai sinkronisasi kebijakan penataan ruang antara satu dengan lainnya dan menunjukkan kewenangan mutlak berada di tangan pemerintah pusat.<sup>13</sup> Dengan demikian dapat diketahui bahwa Pemerintah Kota Surakarta sebagai suatu daerah otonom berwenang untuk menyelenggarakan penataan ruang wilayahnya sesuai dengan kondisi dan potensi yang dimiliki namun tetap sejalan dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan kegiatan penataan ruang di Kota Surakarta menjadi kewenangan dan tanggung jawab dari Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang sebagai instansi pelaksana sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Walikota Kota Surakarta Nomor 13 Tahun 2023 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK). Selain mengatur penataan ruang, DPUPR Kota Surakarta juga berwenang dalam pemeliharaan cagar budaya. Oleh karenanya, setiap *output* yang dihasilkan dari DPUPR Kota Surakarta

---

<sup>13</sup> Agus Tri Widodo, "Harmonisasi Pengaturan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Guna Kepastian Hukum Dalam Pembangunan Daerah" (Universitas Sebelas Maret, 2023), <https://digilib.uns.ac.id/dokumen/detail/103604/>. Hal 47.

berupa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) harus memperhatikan nilai-nilai pelestarian cagar budaya.

Membahas mengenai proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia terdapat pedoman yang perlu diperhatikan agar terpenuhinya syarat materil dan formil sehingga peraturan dapat berlaku sah secara hukum, yaitu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Terdapat beberapa tahapan dalam perumusan peraturan atau kebijakan, yakni meliputi penentuan agenda, formulasi kebijakan, penetapan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

Pembentukan Perda Kota Surakarta No.4/2021 telah mengikuti prosedur sebagaimana diatur dalam UU No.13/2022, dimana telah melibatkan pemangku kepentingan untuk berpartisipasi dalam perumusannya sehingga memperhatikan peran dari setiap aspek yang akan diatur. Namun berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh, diketahui bahwa Pemerintah Kota Surakarta masih rendah dalam menjaring aspirasi dan melibatkan partisipasi masyarakat sehingga turut berdampak pada kualitas substansi kebijakan yang masih mengatur secara makro karena keterbatasan informasi yang dimiliki pemerintah. Padahal sebagaimana diketahui bahwasanya partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan tidak dapat diabaikan. Padahal suatu kebijakan harus mencerminkan perilaku masyarakat karena sejatinya lingkungan bukan sekedar produk fungsionalis, melainkan hasil ekspresi yang secara aktif dibentuk oleh masyarakatnya.<sup>14</sup>

Proses pembentukan materi hukum Perda Surakarta No.4/2021 seharusnya lebih banyak melibatkan partisipasi, baik dari organisasi dan

<sup>14</sup> Val'erian Fraisse, Cynthia Tarlao, dan Catherine Guastavino, "Shaping City Soundscapes: In-Situ Comparison of Four Sound Installations In an Urban Public Space," *Landscape and Urban Planning* 251, no. November 2024 (2024): 1–15. Hal 2.

kelompok masyarakat sekitar sehingga aktif dalam menjaring praktik dan sikap kearifan lokal sebagai pertimbangan hukumnya. Bahkan dalam Perda tersebut mengatur secara khusus partisipasi masyarakat pada Bab X: Hak, Kewajiban, dan Peran Masyarakat Bagian Ketiga tentang Peran Masyarakat. Esensi partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan dibutuhkan karena dibentuknya hukum sebagai alat untuk menata tingkah laku hidup manusia ketika dihadapkan dengan keadaan kompleks sebagaimana juga dijamin dalam konstitusi Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 serta diperkuat Yurisprudensi pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menegaskan gagasan partisipasi bermakna (*meaningful participation*). Peran masyarakat dalam partisipasi bermakna memberikan mereka kesempatan untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*), dan dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*). Masyarakat dalam hal ini yang dimaksud ialah mereka yang terdampak langsung atau berkontribusi dalam keberhasilan peraturan yang akan ditetapkan. Masyarakat yang dimaksud dalam hal ini adalah mencakup pihak pengelola, penggiat, hingga pelaku kegiatan sosial-ekonomi di sekitar KCB Keraton Surakarta secara keseluruhan menjadi penting karena tujuan penataan ruang selain untuk mewujudkan tertib ruang, namun juga ditujukan untuk menunjang pengelolaan, pemanfaatan, dan pengembangannya.

Berkenaan dengan yurisprudensi tersebut, dijelaskan bahwa partisipasi bermakna juga bertujuan untuk:<sup>15</sup>

- a. meningkatkan kecerdasan kolektif yang kuat dalam membangun kualitas analisis yang lebih luas;
- b. memperkuat lembaga legislatif yang inklusif dalam mengambil keputusan;
- c. meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga legislatif;

<sup>15</sup> Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, 2020, [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_mkri\\_8240\\_1637822490.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_8240_1637822490.pdf). Hal 392.

- d. membangun legitimasi hukum dan tanggung jawab bersama melalui timbulnya kesadaran untuk menaati peraturan;
- e. meningkatkan pemahaman mengenai peran serta masing-masing;
- f. menjamin hak untuk memperoleh kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dan konstruktif dengan menyampaikan aspirasinya; dan
- g. menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan.

Dengan demikian, masyarakat akan memiliki akses informasi dan lebih mengetahui secara pasti materi peraturan tersebut sehingga dalam pelaksanaannya diharapkan tidak timbul permasalahan baru. Melalui partisipasi bermakna merepresentasikan kepentingan masyarakat sehingga kebijakan akan bersifat aplikatif dan kesadaran untuk mematuhi hukum akan meningkat.<sup>16</sup> Sebagai pengejawantahan amanat konstitusi, hal tersebut diperlukan karena pembentukan hukum sebagai sikap dari politik hukum melalui konsep dan mekanisme tertentu. Hukum dipenuhi dengan mekanisme yang murni berisi kekerasan textual yang menggunakan materialitasnya untuk melegitimasi dirinya.<sup>17</sup> Kewajiban mendasar negara ditekankan pada tujuan dalam rangka mencapai harapan dan cita-cita menuju negara kesejahteraan, maka output hukum sendiri juga harus berjalan seirama dengan kepentingan masyarakat.<sup>18</sup>

Partisipasi masyarakat menjadi penting dalam mengoptimalkan peruntukan lahan agar selaras dengan kebutuhan masyarakat serta daya dukung dan daya tampung lingkungan. Nilai luhur dalam kearifan lokal tidak sepantasnya dipandang sebelah mata karena masih banyak nilai yang relevan dan mampu mendukung kelestarian lingkungan sehingga dalam prosedural proses perumusan kebijakan harus diakomodir.<sup>19</sup> Meskipun

<sup>16</sup> Nur Aji Pratama, "Meaningful Participation Sebagai Upaya Kompromi Idee Des Recht Pasca Putusan Mk No.91/PUU-XVII/2020," *Crepid 4*, no. 2 (2022): 137–147. Hal 140.

<sup>17</sup> Andreas Philippopoulos Mihalopoulos, "The Real Law," *International Journal for the Semiotics of Law* 36 (2023): 31–51. Hal 35.

<sup>18</sup> Janpatar Simamora dan Andrie Gusti Ari Sarjono, "Urgensi Regulasi Penataan Ruang Dalam Rangka Perwujudan Pembangunan Berkelanjutan," *Nommensen Journal of Legal Opinion* 3, no. 1 (2022): 59–73. Hal 61.

<sup>19</sup> Megawati, "Perlindungan Kearifan Lokal Masyarakat Hukum Adat Dalam Pembuatan Perda Tentang Tata Ruang" (Universitas Borneo Tarakan, 2022). Hal 8.

tidak dapat dipungkiri bahwa untuk dapat menjaring partisipasi dan aspirasi dengan pendekatan *bottom-up* membutuhkan waktu yang cenderung lebih lama. Namun, hal tersebut seharusnya bukan menjadi alasan maupun penghambat, justru langkah tersebut menciptakan kebijakan penataan ruang yang bersifat aplikatif. Pendekatan *bottom-up* tidak hanya hanya mencakup parameter fisik, melainkan juga melihat aspek sejarah dan sosial budaya yang diintegrasikan mampu meningkatkan koneksi ruang strategis yang sekaligus berimplikasi pada pemanfaatan yang lebih besar.<sup>20</sup> Oleh karenanya, pemerintah sepatutnya untuk tidak tergesa-gesa dalam setiap proses pembentukan kebijakan. Terlebih, Perda penataan ruang merupakan pengaturan paling strategis karena substansinya melingkupi peruntukan ruang yang berpengaruh langsung terhadap aktivitas masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya.

Kebijakan yang memperhatikan partisipasi bermakna dalam proses pembentukannya relatif berlaku responsif atas permasalahan hukum yang dinamis dan mampu mengakomodir kebutuhan masyarakat sehingga dapat mewujudkan cita-cita menuju negara kesejahteraan (*welfare state*). Dengan demikian, kebijakan penataan ruang sebagaimana tercantum dalam Perda No.4/2021 harus lebih menjangkau peran serta masyarakat secara keseluruhan sehingga mendukung upaya pengelolaan, pemanfaatan, dan pengembangan dalam rangka pelestarian cagar budaya yang menjangkau keseluruhan ruang secara komprehensif.

Sehubungan dengan pembentukan perundang-undangan, Peraturan Daerah Kota Surakarta No.4/2021 tentang RTRW Tahun 2021-2041 telah melewati serangkaian tahapan tersebut sehingga dapat diberlakukan sebagai peraturan yang sah secara hukum. Perda Surakarta No.4/2021 memuat kebijakan penataan ruang di Kota Surakarta dalam jangka waktu

<sup>20</sup> Thami Croeser dkk., “Nature-Based Solutions For Urban Biodiversity: Spatial Targeting of Retrofits Can Multiply Ecological Connectivity Benefits,” *Landscape and Urban Planning* 251, no. November 2023 (2024): 1–10. Hal 4.

20 tahun ke depan (2021-2041). Kebijakan sebagaimana dimaksud tercantum dalam Pasal 5 ayat (2), terdiri:

- a. Menguatkan peran Kota sebagai PKN;
- b. Mengembangkan ruang dan kegiatan industri kreatif;
- c. Meningkatkan sistem pusat pelayanan Daerah;
- d. Perbaikan kualitas dan jangkauan pelayanan prasarana;
- e. Pengelolaan dan pelestarian kawasan lindung;
- f. Pengelolaan dan pengembangan kawasan budaya sesuai dengan daya tampung dan daya dukung kawasan;
- g. Peningkatan pengelolaan kawasan strategis;
- h. Peningkatan pengelolaan kawasan rawan bencana; dan
- i. Peningkatan pengendalian Pemanfaatan Ruang.

Dari keseluruhan kebijakan di atas, hemat Peneliti melihat pengaturan tersebut masih sebatas kebijakan secara umum untuk *guideline*, sehingga perlu adanya kebijakan yang lebih sistematis/mendetail terkait setiap kekhasan/keunikan ruang sehingga pendekatan yang dipakai tidak dapat disamakan. Substansi kebijakan seharusnya lebih bersifat prosedural yang mampu mencakup akomodasi pemanfaatan aspek kebudayaan secara komprehensif, mengingat kebudayaan menjadi satu-satunya potensi yang dimiliki Kota Surakarta dalam menunjang penyelenggaraan pemerintahnya.

Keraton Surakarta sebagai jantung kebudayaan yang sarat akan nilai sejarah dan setiap struktural bangunan bermakna filosofis dalam dimensi makrokosmos dan mikrokosmos, sehingga keunikannya dapat dimanfaatkan secara komersial apabila dikelola dengan tepat. Nilai-nilai kebudayaan dalam kearifan lokal akan tetap lestari sekalipun seiring bertambahnya kebutuhan manusia akan ruang dari masa ke masa. Terlebih, desain arsitektur campuran gaya kejawen-islam-eropa menghasilkan citra keindahan dan konsep estetika.<sup>21</sup> Kepercayaan masyarakat Jawa menilai tataran tertinggi direpresentasikan pada konsep keselarasan budaya

---

<sup>21</sup> F. M. Suseno, *Etika Jawa* (Jakarta: Gramedia, 1984). Hal 79.

berdasarkan konstruksi sosial yang kompleks. Perda Surakarta No.4/2021 mengatur bahwasanya secara pola ruang, Keraton Surakarta diklasifikasikan sebagai kawasan pariwisata dan kawasan strategis dari sudut kepentingan sosial-budaya.

Meskipun KCB Keraton Surakarta memiliki peran penting pada peruntukan pola ruang, namun pengaturan dalam Perda Surakarta No.4/2021 mengenai ketentuan khusus masih tergolong minim. Dilihat dari kebijakan penataan ruang yang berhubungan dengan Keraton Kasunanan hanya dijumpai dalam Pasal 85 ayat (2) saja yang berbunyi:

“Kebijakan pengembangan kawasan Keraton Kasunanan dan sekitarnya sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf a meliputi:

- a. meningkatkan kerjasama dengan pengelola Keraton Kasunanan dalam hal:
  1. penataan kawasan Keraton Kasunanan;
  2. pelestarian cagar budaya dan tradisi; dan
  3. pengembangan pameran dan atraksi budaya.
- b. menerpadukan penataan Keraton Kasunanan dengan kawasan di sekitarnya.”

Peningkatan kerja sama sejatinya diperlukan dalam rangka membangun citra Kota Surakarta sebagai Kota Budaya. Sehingga dalam mendukung perwujudannya diupayakan penataan kawasan sekitar Keraton Surakarta melalui pendekatan pelestarian sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Kebijakan penataan ruang di KCB Keraton Surakarta sebagaimana tersebut masih sebatas potongan pasal mengenai aturan general, sehingga belum mencakup kebijakan secara prosedural. Dengan demikian, Pemerintah Kota Surakarta masih perlu untuk menyusun bagaimana mekanisme pelaksanaan dari kebijakan yang ditetapkan untuk mengatur secara jelas terkait teknis dan sejauh mana pihak-pihak tertentu dapat terlibat. Serta kebijakan secara legal berguna sebagai dasar untuk menilai dampak penerapan penataan ruang dalam menekan tuntutan ekologis, baik terhadap lingkungan maupun iklim.

Kebijakan publik yang merefleksikan kebudayaan dalam prosesnya menjadi penting sebagai pengejawantahan nilai-nilai luhur dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kearifan lokal mengintegrasikan kepercayaan, budaya, dan pengetahuan menekankan nilai dalam tiap hubungan di kehidupan manusia.<sup>22</sup> Kolaborasi antara modernisasi dan nilai kearifan lokal menciptakan sifat hukum yang progresif, bukan lagi semata-mata hanya berpusat pada penguasa (represif) sehingga kebijakan penataan ruang berorientasi pada perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif akibat pemanfaatan ruang.

b. Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta Dalam Hal Penataan Ruang Keraton Surakarta

Kebijakan penataan ruang di Keraton Surakarta sebagaimana diatur dalam Perda Kota Surakarta No.4/2021 lebih lanjut dioperasionalkan dalam Lampiran IV yang memuat berbagai program kegiatan dalam hal penataan ruang di Keraton Surakarta guna menunjang pemanfaatannya di sebagai wisata cagar budaya dimuat dalam rencana induk program berikut:

**TABEL 1.** Program RTRW Kota Surakarta 2021-2041 di KCB Keraton Surakarta

No.	Program Utama	Instansi	Pendanaan
1.	Pemeliharaan, peningkatan dan pembangunan Jalan kota	DPUPR	APBD
2.	Peningkatan dan pembangunan Sistem jaringan pejalan kaki	DPUPR	APBD
3.	Penyusunan <i>Roadmap</i> pelestarian Cagar Budaya	Dinas Kebudayaan	APBD
4.	Peningkatan kualitas pelestarian Cagar Budaya yang berwujud	Dinas Kebudayaan	APBD
5.	Revitalisasi Cagar Budaya	DPUPR	APBD

<sup>22</sup> Suhartini, *Kearifan Lokal dan Konservasi Keanekaragaman Hayati* (Yogyakarta: UGM Press, 2009). Hal 36.

6.	Peningkatan wisata cagar budaya, nilai-nilai tradisional, dan pariwisata sejarah	Dinas Pariwisata	APBD
7.	Penataan kawasan	DPUPR	APBD
8.	Penyusunan ketentuan teknis pelaksanaan pemanfaatan ruang	DPUPR	APBD
9.	Integrasi perizinan pemanfaatan ruang dengan sistem perizinan berusaha dalam rangka kemudahan investasi	DPUPR DPM-PTSP	APBD
10.	Kajian dan pelaksanaan pemberian insentif dan disincentif dalam penataan ruang	DPUPR Bappeda	APBD

Sumber: Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surakarta Tahun 2021-2041

Berdasarkan program kegiatan di atas, dapat diketahui bahwa kebijakan dalam Perda tidak sebatas mengatur penataan ruang secara harfiah, melainkan mencakup seluruh aspek pendukungnya. Dengan demikian, bahwa secara formal Perda sudah mempertimbangkan nilai-nilai dalam penataan ruang, seperti aspek fisik bersifat aspatial, sosial-budaya, ilmu pengetahuan dan teknologi, ekonomi, dan politik yang selaras dengan teori penataan ruang.

Program penataan ruang di KCB Keraton Surakarta dalam penelitian ini berfokus pada poin 7 berupa penataan kawasan. Dimana program tersebut diinisiasi oleh DPUPR sebagai instansi yang berwenang dalam rangka mengatur peruntukan ruang yang mengintegrasikan pemanfaatan dan pelestarian cagar budaya melalui pengembangan potensi ekonomi melalui pariwisata. Teori penataan ruang mendukung pendekatan tersebut dengan mendesain pada perlindungan nilai-nilai historis dalam mempertahankan karakteristik budaya yang ada. Upaya dapat dilakukan dengan perbaikan infrastruktur yang tetap mempertahankan struktur aslinya, keberlanjutan jangka panjang, meminimalkan dampak negatif lingkungan, serta melibatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat lokal. Unsur-unsur

tersebut menjadi kunci dalam memperkuat peran KCB Keraton Surakarta sebagai destinasi wisata yang tetap menjaga nilai-nilai dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal.

Meskipun telah diatur sedemikian rupa, namun program rencana tersebut masih diperlukan ketentuan teknis lebih lanjut dari instansi pelaksana. Tujuannya adalah untuk membatasi sejauh mana kewenangan suatu instansi dan memberikan gambaran bagaimana teknis pelaksanaan program. Selain itu, penyelenggaraan penataan ruang di Keraton Surakarta tidak hanya melibatkan DPUPR, namun kepentingannya juga beririsan dengan instansi lain, seperti Dinas Kebudayaan dan Pariwisata sebagaimana program pada nomor 3, 4, dan 6 pada tabel di atas. Oleh karenanya, diperlukan petunjuk teknis tentang bagaimana pelaksanaan program masing-masing instansi supaya terjalin sinergi yang harmonis antar pemangku kepentingan supaya tidak terjadi pertentangan kepentingan yang menghambat perlindungan cagar budaya dan mengurangi nilai sejarahnya sehingga berkontribusi membentuk lanskap kota budaya.<sup>23</sup>

Saat ini pelaksanaan kebijakan yang dapat diupayakan oleh Pemerintah Kota Surakarta masih terbatas pada peningkatan komunikasi antar para *stakeholders* dan pemeliharaan cagar budaya seperti perbaikan jalan, jaringan drainase, pengelolaan sampah, dan pengecatan ulang. Kegiatan tersebut secara konteks notabenenya belum cukup mampu menunjang pemanfaatannya di bidang pariwisata. Terlebih tidak ada kegiatan pengelolaan yang mengakomodasi ruang untuk aktivitas sosial-budaya dan ekonomi, seperti para pedagang di sekitar KCB Keraton Surakarta. Terlebih, saat ini tingginya aktivitas masyarakat non-struktural seperti pada pelaku sosial-ekonomi yang tersebar di sekitar wisata Keraton Surakarta berpotensi terhadap kemerosotan eksistensi keraton yang sakral dan bernilai

---

<sup>23</sup> Anne Wagner, Aleksandra Matulewska, dan Cheng Le, "Protection, Regulation and Identity of Cultural Heritage: From Sign-Meaning to Cultural Mediation," *International Journal for the Semiotics of Law* 34 (2021): 601–609. Hal 607.

luhur, serta meningkatkan dampak negatif dari penggunaan ruang baik secara struktural ataupun iklim. Namun di sisi lain, keberadaan kegiatan sosial-ekonomi turut berperan dalam mendukung perikehidupan dalam di Keraton Surakarta sehubungan dengan pendayagunaannya di bidang pariwisata. Oleh karena diperlukan adanya penyediaan fasilitas yang mendukung wisata guna menunjang aksesibilitas yang memberi kemudahan dan kenyamanan sehingga meningkatkan pengalaman berwisata.

Berdasarkan keterangan di atas artinya pemerintah hanya mengatur secara legal berkaitan dengan kegiatan sosial, budaya, dan ekonomi dalam potongan pasal di Perda Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2021, namun praktiknya belum ada peraturan yang menjamin pelaksanaan secara teknis dan praktik. Instansi pelaksana yang berwenang juga hingga saat ini belum ada petunjuk teknis mengenai pelaksanaan program RTRW, khususnya di KCB Keraton Surakarta. Potensi wisata cagar budaya Keraton Surakarta seharusnya mampu membuka kesempatan yang lebih luas bagi masyarakat untuk meningkatkan pendapatannya dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup. Oleh karenanya diperlukan langkah praktis yang mampu membangun sinergi antar stakeholders untuk bersama-sama menjaga eksistensi keraton disamping pemanfaatannya di sektor pariwisata.

Ditinjau dalam penataan ruang, keterkaitan penyediaan infrastruktur memainkan peran kunci membentuk penataan ruang yang memungkinkan peningkatan nilai strategis dalam konteks meningkatkan daya tarik, kemudahan akses, inklusivitas, dan keberlanjutan dalam membentuk tata ruang kota.<sup>24</sup> Meskipun fasilitas dalam sektor pariwisata umumnya cenderung berfokus pada keuntungan, maka dalam setiap sistem infrastruktur ditekankan pada konsep ketahanan yang dimaksudkan untuk mempertahankan karakter daerah dan dampak negatif yang timbul dari

<sup>24</sup> Alison Todes, "New Directions in Spatial Planning? Linking Strategic Spatial Planning and Infrastructure Development," *Journal of Planning Education and Research* 32, no. 4 (2012): 400–414. Hal 400.

pemanfaatan ruang. Oleh karenanya, diperlukan eksplorasi alternatif pembangunan infrastruktur supaya sejalan dengan pendekatan yang koheren dan terpadu. Sehubungan dengan itu, dalam hal wisata budaya Keraton Surakarta masih diperlukan beberapa fasilitas yang perlu disediakan oleh Pemerintah Kota Surakarta.

Faktor kepemilikan Keraton Surakarta menjadi catatan penting sulitnya intervensi Pemerintah Kota Surakarta dalam mengimplementasikan kebijakan yang ada hingga membuat pemerintah tidak mengambil risiko dengan membuat kebijakan terlebih dahulu yang mungkin menjadi sia-sia. Mekanisme kepemilikan memberikan kewenangan yang besar bagi si pemilik tanah terhadap pengelolaannya. Di sisi lain, pemerintah juga memiliki kewajiban dan kewenangan dalam menjaga kelestarian warisan budaya dalam wilayah yurisdiksinya. Sehingga dalam hal ini diperlukan adanya “perluasan” kewenangan bagi pemilik Keraton Surakarta, yakni selain memegang hak milik, namun juga kewajiban inheren untuk bertanggung jawab atas pemanfaatan, pengembangan, dan keberlanjutan secara ekologis.<sup>25</sup>

Dengan demikian akan terdapat irisan mengenai kepentingan yang sama antara Pemilik Keraton Surakarta dan Pemerintah Kota Surakarta berupa pengelolaan, pemanfaatan, dan pengembangan kawasan melalui pendekatan penataan ruang. Namun ketercapaian skema tersebut dapat terlaksana apabila terpenuhi hal berikut:<sup>26</sup>

- a. Kesadaran nyata dari para pihak sehingga skema dapat sepenuhnya karena sifat kerelaan;
- b. Ada tekanan sejauh tertentu yang saling menyesuaikan;
- c. Terdapat pemahaman yang jelas diantara para pembuat perjanjian; dan
- d. Ditujukan untuk memperoleh manfaat bagi para pihak.

---

<sup>25</sup> David Grinlinton, “The Intersection of Property Rights and Environmental Law,” *Environmental Law Review* 25, no. 3 (2023): 202–218. Hal 214.

<sup>26</sup> Ibid. Hal 206.

Hasil dari skema tersebut adalah memberikan penegasan terkait posisi dan batasan kewenangan masing-masing pihak yang sekaligus menghasilkan perlindungan terhadap pelestarian yang lebih besar.

Mekanisme status kepemilikan yang memberi kewenangan penuh kepada Keraton menjadi benang merah sulitnya intervensi pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakannya. Meskipun demikian, pemerintah masih memiliki modal berupa akses jaringan jalan di KCB Keraton Surakarta sudah disertifikasi atas nama Pemkot sehingga keuntungan tersebut merupakan modal yang harus dioptimalkan untuk mengatur penataan ruang melalui penyediaan fasilitas seperti halnya akses transportasi, lahan parkir, dan jaringan jalan untuk mendukung pemanfaatannya di sektor pariwisata yang penataannya steril dari kawasan inti yang juga menunjukkan batasan kewenangan pemerintah dalam mengintervensi kepentingan keraton.

Kekosongan hukum yang menjamin kewenangan DPUPR atas Pihak Keraton dalam hal penataan ruang menjadi salah satu faktor penyebab pelaksanaan kebijakan penataan ruang di KCB Keraton Surakarta yang belum optimal. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa secara praktiknya, kebijakan penataan ruang telah berupaya mengakomodir keseluruhan kepentingan masyarakat dalam Keraton Surakarta, namun dikarenakan memang belum ada peraturan yang menjamin kewenangan instansi pelaksana terkait penataan ruang di KCB Keraton Surakarta secara jelas.

## **2. Tantangan Dalam Penataan Ruang Keraton Surakarta Sebagai Wisata Cagar Budaya**

Pada pembahasan sebelumnya berdasarkan analisis perbandingan antara fakta dan data hasil wawancara, pelaksanaan kebijakan penataan ruang di KCB Keraton Surakarta masih terbilang belum optimal. Maka, dalam sub-pembahasan bagian ini Peneliti akan mengidentifikasi lebih

dalam terkait hal-hal apa saja yang menjadi tantangan dalam penataan ruang di KCB Keraton Surakarta dalam penataan ruang yang menunjang pemanfaatannya sebagai wisata cagar budaya sebagai sarana pelestariannya. Analisis dilakukan dengan mengidentifikasi kendala yang diungkapkan dan dihadapi para pihak, khususnya dari Pihak Keraton Surakarta dan DPUPR Kota Surakarta sehingga mampu memberikan gambaran kolektif melalui sudut pandang masing-masing pihak terkait sehingga peneliti mengidentifikasi dan mengklasifikasi tantangan tersebut dalam beberapa poin, meliputi:

- a. Belum ada peraturan pembagian kewenangan yang jelas.

Saat ini belum ada ketentuan yang secara jelas dan tegas membagi kewenangan pengelolaan Keraton Kasunanan Surakarta, sehingga sering kali terjadi kebingungan hukum terkait siapa yang berwenang? dan siapa yang bertanggung jawab? Tentunya suatu hukum tidak boleh ada keambiguan karena sudah selayaknya hukum bersifat tegas. Dalam hal ini menilik fenomena yang terjadi, masih simpang-siur antara kewenangan Pihak Keraton, Pemerintah Daerah, dan Pemerintah Pusat terhadap suatu kondisi dimana suatu kawasan secara hukum sah sebagai Kawasan Cagar Budaya dengan Register Tingkat Nasional sehingga terdapat intervensi Pemerintah Pusat di dalamnya, namun di sisi lain kawasan tersebut juga secara keseluruhan (termasuk segala kelengkapannya) adalah sah secara hukum milik keraton berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 tentang Status dan Pengelolaan Keraton Kasunanan Surakarta.

- b. Kurang sinergi antar para stakeholders

Sebagaimana kita ketahui bersama, dalam pelaksanaan penataan ruang di KCB Keraton Surakarta dalam Perda Kota Surakarta No.4/2021 tidak hanya menjadi kewenangan dari Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, kewenangan juga beririsan dengan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Meskipun telah diatur secara mengenai hal tersebut

pada Lampiran IV Perda, namun pada praktiknya setiap instansi pelaksana masih berjalan sendiri-sendiri, baik dari segi penataan dan pelestarian budaya sehingga tidak tercapai sinergi yang harmonis antar stakeholders. Sejatinya kegiatan penataan ruang secara langsung menunjang kegiatan kebudayaan dan pariwisata di Keraton Surakarta dengan dampak berupa:

- Tercipta keharmonisan antara budaya dan lingkungan;
- Seluruh benda cagar budaya terinventarisasi dengan baik;
- Meningkatkan pemanfaatan kebudayaan di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi melalui kajian penelitian;
- Kenyamanan dan kemudahan bagi pengunjung wisata budaya; dan
- Menawarkan pengalaman menarik bagi pengunjung;

Hal tersebut sesuai dengan kebijakan penataan ruang Kota Surakarta sebagaimana diamanatkan Perda No.4/2021 Pasal 5 huruf d dan e mengenai peningkatan kualitas sarana-prasana dan pelestarian kawasan Keraton Surakarta sebagai kawasan lindung. Dengan demikian, ketika kurangnya koordinasi antara instansi pelaksana yang berperan penting dalam penataan ruang di KCB Keraton Surakarta, maka dengan sendirinya akan turut menghambat keberhasilan pelaksanaannya.

c. Keterbatasan informasi kajian/penelitian terkait bangunan KCB Keraton Surakarta

Keterbatasan wewenang pemerintah daerah dalam mengintervensi Keraton Surakarta berimbang pada keterbatasan informasi yang diperoleh sebagai acuan dalam merumuskan kebijakan penataan ruang. Hal tersebut dikarenakan tidak adanya keleluasaan pemerintah dalam mengulik lebih dalam mengenai historis dan filosofis setiap struktur bangunan secara rinci, sehingga pemerintah tidak mengambil risiko dengan menentukan apa yang belum benar-benar diketahui yang berkemungkinan menjadi kebijakan yang tidak efisien. Saat ini kajian mengenai bangunan KCB Keraton Surakarta masih bergantung pada

hasil kajian/penelitian dari Tim Ahli Cagar Budaya (TACB) Kota Surakarta yang masih sebatas mengidentifikasi terhadap lokasi yang diduga cagar budaya. Mengenai informasi yang diperoleh berpengaruh terhadap rencana program yang dijalankan untuk pelaksanaan penataan ruangnya. Maka dalam hal ini hal ini juga berkaitan dengan masalah lain, yaitu kewenangan pembiayaan berada di tangan Pemerintah Pusat, karena dalam revitalisasi Keraton Surakarta membutuhkan anggaran yang terbilang besar, maka dalam pelaksanaan penataan ruang memerlukan pembiayaan dari Pemerintah Pusat.

#### d. Perselisihan internal keraton

Perselisihan kewenangan antara dua kubu yang berseteru antara Sinuhun Pakubuwono XIII Kanjeng Gusti Pangeran Haryo (KGPH) Hangabehi dan LDA GKR. Wandansari. Meskipun saat ini konflik sudah semakin mereda, namun nyatanya masih sulit untuk saling menyinkronkan kebijakan keduanya. Konflik internal keraton secara langsung berdampak pada sikap keraton terhadap intervensi dari pihak luar yang cenderung sensitif dan tidak fleksibel dengan keberadaan pihak lain. Sebagai contoh adalah ketika keadaan kurang kondusif pada akhir tahun 2022 lalu berdampak pada penutupan akses wisata museum Keraton Surakarta.<sup>27</sup> Dengan demikian, Pemerintah Kota Surakarta kesulitan dalam melibatkan keraton di setiap perumusan kebijakan karena komunikasi dan koordinasi yang berjalan kurang baik sebagai akibat dari sikap keraton yang menutup diri. Perhatian pemerintah terhadap peran keraton sebagai wujud melindungi eksistensi keraton dalam menyelaraskan dengan hubungannya di aspek politik. Sejatinya, Pemkot juga secara administratif berwenang dalam penataan ruang di KCB Keraton Surakarta, hanya saja dalam setiap langkah pengambilan

---

<sup>27</sup> Tara Wahyu, “Gegara Konflik hingga Isu Pencurian, Museum Keraton Solo Ditutup,” *Detik Jateng*, last modified 2022, diakses Juli 8, 2024, <https://bit.ly/4eW8WkM>.

keputusan kembali lagi membutuhkan persetujuan dari keraton selaku pihak yang secara sah berwenang memiliki.

Tantangan yang ada hadir umumnya dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik secara eksternal maupun internal, sehingga diperlukan pendekatan secara khusus yang berorientasi pada peningkatan koordinasi dengan para *stakeholders*. Dengan mengidentifikasi tantangan diharapkan dapat memberikan gambaran dan menjadi bahan evaluasi bagi para *stakeholders* supaya tercapai kebijakan penataan ruang yang ideal bagi dalam memenuhi kebutuhan. Sejatinya dalam kebijakan penataan ruang khususnya dalam lingkup Perda merupakan peraturan paling strategis yang berperan dalam perwujudan kesejahteraan masyarakat, maka ketercapaian fungsi dan tujuan penataan ruang menjadi sangat penting. Pentingnya kebijakan penataan ruang sebagai konsep yang menyangkut hidup masyarakat dalam realitas sosial yang merupakan basis kehidupan yang mewadahi seluruh kegiatan manusia.

## **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang penulis sampaikan mengenai Kebijakan Penataan Ruang Wisata Cagar Budaya Keraton Kasunanan Surakarta Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2021, maka dapat kesimpulan bahwa:

1. Kebijakan penataan ruang sebagaimana dimuat dalam Perda Kota Surakarta No.4/2021 belum mampu menjangkau area KCB Keraton Surakarta untuk dilakukan upaya pengelolaan, baik penataan kawasan maupun revitalisasi di area Kedhaton dan Baluwarti. Pengaturan kebijakan terbatas pada pengaturan lingkup makro wilayah administrasi Kota Surakarta, sehingga masih bersifat general dan belum mendetail pada setiap peruntukan kawasannya. Pemerintah dalam menyusun suatu kebijakan seharusnya lebih memperhatikan kepentingan berbagai sektor terkait dengan melakukan kajian mendalam mengenai kondisi

dan potensi KCB Keraton Surakarta khususnya dalam hal pemanfaatannya di sektor pariwisata sebagai sarana pelestariannya. Selain itu, proses perumusan peraturan yang tergesa-gesa berdampak pada pengabaian terhadap peran serta masyarakat. Maka hendaknya pemerintah lebih aktif menjaring aspirasi para pihak terkait sebagai perwujudan partisipasi bermakna dalam tercapainya peraturan yang komprehensif sehingga mampu mewujudkan tujuan penataan ruang bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

2. Pelaksanaan penataan ruang di KCB Keraton Surakarta mengalami beberapa tantangan yang menjadikannya belum cukup mampu mengakomodasi ruang untuk kegiatan sosial-budaya dan ekonomi. Penulis mengklasifikasikan beberapa tantangan yang dihadapi, meliputi:
  - a. Belum ada peraturan pembagian kewenangan yang jelas;
  - b. Kurang sinergi antar para stakeholders;
  - c. Keterbatasan informasi kajian/penelitian terkait bangunan KCB Keraton Surakarta; dan
  - d. Perselisihan internal keraton.

## Referensi

- Amarulah, M, N Trihastuti, dan FX Adji Samekto. "Implementasi Prinsip-Prinsip Hukum Lingkungan Internasional Dalam Kebijakan Pencegahan Dan Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Indonesia." *Diponegoro Law Journal* 6, no. 3 (2017): 1–26. <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/dlr/article/view/19681>.
- Chamdani, Muchammad Chanif, Sandi Halim, Wasyilatul Jannah, Deiny Setyawan, Salsabila Siliwangi Surtiwa, dan Abinowo. *Tanah dan Ruang Untuk Keadilan dan Kemakmuran Rakyat*. Diedit oleh Mariska Widya Arfiana dan Pandu Kuncoro Admaja. Yogyakarta: STPN Press, 2019.

- Croeser, Thami, Sarah A. Bekessy, Georgia E Garrard, dan Holly Kirk. “Nature-Based Solutions For Urban Biodiversity: Spatial Targeting of Retrofits Can Multiply Ecological Connectivity Benefits.” *Landscape and Urban Planning* 251, no. November 2023 (2024): 1–10.
- Fraisse, Val’erian, Cynthia Tarlao, dan Catherine Guastavino. “Shaping City Soundscapes: In-Situ Comparison of Four Sound Installations In an Urban Public Space.” *Landscape and Urban Planning* 251, no. November 2024 (2024): 1–15.
- Grinlinton, David. “The Intersection of Property Rights and Environmental Law.” *Environmental Law Review* 25, no. 3 (2023): 202–218.
- Hasibuan, Mohamad Yusuf, dan Reiza Aribowo. *Putusan MK Nomor 58/PUU-VI/2008* (2008).
- Mahkamah Konstitusi. *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, 2020. [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_mkri\\_8240\\_1637822490.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_8240_1637822490.pdf).
- Megawati. “Perlindungan Kearifan Lokal Masyarakat Hukum Adat Dalam Pembuatan Perda Tentang Tata Ruang.” Universitas Borneo Tarakan, 2022.
- Mihalopoulos, Andreas Philippopoulos. “The Real Law.” *International Journal for the Semiotics of Law* 36 (2023): 31–51.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosdakarya, 2000.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. 1 ed. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Pratama, Nur Aji. “Meaningful Participation Sebagai Upaya Kompromi Idee Des Recht Pasca Putusan Mk No.91/PUU-XVII/2020.” *Crepidio* 4, no. 2 (2022): 137–147.
- Purwanto, Hari. *Kebudayaan dan Lingkungan Dalam Perspektif Antropologi*. 1 ed. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000.
- Ridwan, Juniarso, dan Achmad Sodik. *Hukum Tata Ruang: Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*. Diedit oleh Mathori A Elwa. 3 ed.

- Bandung: Nuansa Cendekia, 2016.
- Rohman, Hidayatur. "Tantangan dan Peluang Penataan Ruang dalam Mewujudkan Human Rights City dalam Perspektif Hukum." In *Tanah dan Ruang: Untuk Keadilan dan Kemakmuran Rakyat*, diedit oleh Mariska Widya Arfiana dan Pandu Kuncoro Admaja, 63. Yogyakarta: STPN Press, 2019.
- Simamora, Janpatar, dan Andrie Gusti Ari Sarjono. "Urgensi Regulasi Penataan Ruang Dalam Rangka Perwujudan Pembangunan Berkelanjutan." *Nommensen Journal of Legal Opinion* 3, no. 1 (2022): 59–73.
- Suhartini. *Kearifan Lokal dan Konservasi Keanekaragaman Hayati*. Yogyakarta: UGM Press, 2009.
- Sunggono, Bambang. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 2012.
- Suseno, F. M. *Etika Jawa*. Jakarta: Gramedia, 1984.
- Todes, Alison. "New Directions in Spatial Planning? Linking Strategic Spatial Planning and Infrastructure Development." *Journal of Planning Education and Research* 32, no. 4 (2012): 400–414.
- Wagner, Anne, Aleksandra Matulewska, dan Cheng Le. "Protection, Regulation and Identity of Cultural Heritage: From Sign-Meaning to Cultural Mediation." *International Journal for the Semiotics of Law* 34 (2021): 601–609.
- Wahanisa, Rofi, Aprila Niravita, dan Wakhidatun Nissak. "Rural Spatial Planning and Public Participation in Preserving Cultural Heritage Site." In *Proceedings of the 2nd International Conference of Law, Government and Social Justice (ICOLGAS)*, 499:648–655. Atlantis Press, 2020. <https://www.atlantis-press.com/proceedings/icolgas-20/125948322>.
- Wahyu, Tara. "Gegara Konflik hingga Isu Pencurian, Museum Keraton Solo Ditutup." *Detik Jateng*. Last modified 2022. Diakses Juli 8, 2024. <https://bit.ly/4eW8WkM>.

- Wandasari, GKR. "Nilai-Nilai Kearifan Lokal Naskah Jawa." In *Seminar Internasional Pernaskahan Nusantara (Semipernas)*, 1–12. Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2017.
- Waris, Lukman. "Keabsahan Data Penelitian Kualitatif." In *Metodologi Penelitian Kualitatif*, 183. Padang: PT. Global Eksekutif Teknologi, 2022. [https://www.researchgate.net/profile/Anita-Maharani/publication/359652702\\_Metodologi\\_Penelitian\\_Kualitatif/links/6246f08b21077329f2e8330b/Metodologi-Penelitian-Kualitatif.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Anita-Maharani/publication/359652702_Metodologi_Penelitian_Kualitatif/links/6246f08b21077329f2e8330b/Metodologi-Penelitian-Kualitatif.pdf).
- Widodo, Agus Tri. "Harmonisasi Pengaturan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Guna Kepastian Hukum Dalam Pembangunan Daerah." Universitas Sebelas Maret, 2023. <https://digilib.uns.ac.id/dokumen/detail/103604/>.

\*\*\*

### **DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS**

The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

### **FUNDING INFORMATION**

None.

### **ACKNOWLEDGMENT**

None.

### **HISTORY OF ARTICLE**

Submitted : July 12, 2024  
Revised : August 28, 2024  
Accepted : September 28, 2024  
Published : November 15, 2024