

## **Legitimasi Pemerintah Kalurahan Sambirejo dalam Kebijakan Perubahan Pembangunan Wisata Tebing Breksi**

**John Albert Tarsisius Gimanto<sup>1</sup>, Sutoro Eko Yunanto<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> Magister Ilmu Pemerintahan, Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta

Jalan Timoho 317 Yogyakarta 55225, Indonesia

Email: [www.johnatg@gmail.com](mailto:www.johnatg@gmail.com)

DOI: <https://doi.org/10.47431/jirreg.v10i1.837>

### **Article Info**

#### **Article History;**

#### **Received:**

2026-05-04

#### **Revised:**

2026-05-21

#### **Accepted:**

2026-06-15

**Abstrak:** Penelitian ini menganalisis proses pembentukan legitimasi pemerintah kalurahan dalam melaksanakan kebijakan perubahan penutupan tambang rakyat dan pengembangan Wisata Tebing Breksi di Kalurahan Sambirejo, Daerah Istimewa Yogyakarta. Perubahan kebijakan ini pada awalnya memicu resistensi sosial karena berdampak langsung pada sumber penghidupan masyarakat. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus melalui wawancara mendalam dan dokumentasi. Analisis data dilakukan secara tematik untuk memahami dinamika legitimasi kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa legitimasi tidak terbentuk secara otomatis melalui dasar hukum formal. Dalam kasus ini legitimasi dibangun secara aktif melalui mobilisasi otoritas formal dan tradisional, proses deliberasi publik, pembenaran normatif kebijakan, serta pelembagaan partisipasi masyarakat. Legitimasi berperan sebagai mekanisme penting dalam mentransformasikan resistensi sosial menjadi dukungan kolektif terhadap kebijakan perubahan pembangunan desa.

**Kata Kunci:** Legitimasi, Kebijakan, Pemerintah Desa, Partisipasi, Wisata

***Abstract:** This study analyzes the process of legitimacy formation of the village government in implementing policy changes involving the closure of community-based mining and the development of the Tebing Breksi Tourism site in Sambirejo Village, Special Region of Yogyakarta Province, Indonesia. The policy shift initially triggered social resistance due to its direct impact on local livelihoods. The research employs a qualitative approach with a case study strategy, utilizing in-depth interviews and documentation. Data were analyzed thematically to understand the dynamics of policy legitimacy. The findings indicate that legitimacy is not automatically established through formal legal foundations. In this case, legitimacy is actively constructed through the mobilization of formal and traditional authority, public deliberation processes, normative justification of the policy, and the institutionalization of community participation. Legitimacy functions as a crucial mechanism in transforming social resistance into collective support for village development policy changes.*

**Keywords:** Legitimacy, Policy, Village Government, Participation, Tourism

## **PENDAHULUAN**

Perubahan kebijakan pembangunan desa yang bersifat transformatif kerap menimbulkan permasalahan di masyarakat lokal. Kebijakan yang mengubah struktur mata pencaharian, khususnya pergeseran dari aktivitas ekonomi lama ke sektor baru, sering memicu dinamika kompleks, termasuk resistensi masyarakat. Penolakan ini umumnya disebabkan oleh lemahnya legitimasi sosial, meskipun kebijakan memiliki dasar hukum yang kuat. Legalitas tidak otomatis menghasilkan penerimaan, maka

diperlukan legitimasi sebagai kekuasaan yang dipercaya karena di dukung, dipahami, dan diterima oleh mereka yang diperintah (1). Tanpa legitimasi, kebijakan berpotensi ditolak dan melemahkan dukungan implementasi. Oleh karena itu, legitimasi menjadi faktor kunci yang menentukan sejauh mana masyarakat menerima kewenangan pemerintah dan bersedia mematuhi kebijakan. Sebagaimana ditegaskan oleh Arif, (2024) bahwa kepercayaan warga merupakan fondasi utama legitimasi politik yang memengaruhi kapasitas pemerintah dalam merumuskan serta mengimplementasikan kebijakan secara efektif.

Pada ranah pemerintahan desa, legitimasi kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh aspek legal-formal, tetapi juga oleh tingkat keterlibatan masyarakat dalam proses perumusan dan pelaksanaannya. Penelitian di lapangan mengenai pemerintahan desa menunjukkan jika keterlibatan masyarakat dan kejelasan proses pengambilan keputusan dapat meningkatkan penerimaan masyarakat terhadap kebijakan lokal (2). Partisipasi publik merupakan aspek penting dalam proses pembuatan kebijakan yang berperan dalam membangun keabsahan serta meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah (3). Sebab itu, legitimasi bukan sekedar formalitas hukum, melainkan proses membangun kepercayaan publik terhadap kebijakan yang dihasilkan (4).

Kasus Kalurahan Sambirejo mencerminkan dinamika legitimasi dalam kebijakan perubahan yang berdampak signifikan bagi masyarakat. Setelah terbitnya SK Kepala Badan Geologi Kementerian ESDM No. 1157 K/40/BGL/2014 tentang penetapan Kawasan Cagar Alam Geologi DIY, pemerintah kalurahan menutup aktivitas tambang di Tebing Breksi melalui SK Kepala Desa No. 1 Tahun 2015. Kebijakan ini didasarkan pada temuan bahwa batuan di kawasan tersebut merupakan batuan langka hasil aktivitas vulkanik Gunung Api Purba Ngelangeran. Aktivitas pertambangan yang menjadi sumber utama penghidupan warga kemudian dialihkan menjadi pengembangan destinasi wisata berbasis pelestarian alam. Meskipun memiliki dasar ilmiah dan hukum yang kuat, kebijakan ini pada awalnya memicu resistensi, terutama dari para penambang yang khawatir terhadap keberlanjutan ekonomi mereka.

Resistensi masyarakat, khususnya dari kelompok penambang, mendorong pemerintah kalurahan melakukan langkah strategis untuk memperoleh dukungan publik. Upaya tersebut berhasil membangun kepercayaan masyarakat, sehingga pada tahun 2015 Tebing Breksi diresmikan sebagai destinasi wisata oleh Sultan Hamengkubuwono selaku Gubernur DIY. Kawasan ini kemudian dikelola oleh masyarakat, terutama mantan penambang, dan dikenal luas dengan Wisata Tebing Breksi. Dalam perkembangannya, destinasi ini meraih berbagai prestasi, termasuk penghargaan sebagai tujuan wisata baru terpopuler dalam Anugerah Pesona Indonesia 2017. Pada tahun 2019, kunjungan wisatawan mencapai lebih dari satu juta orang dan berkontribusi lebih dari satu miliar rupiah terhadap pendapatan asli kalurahan. Fenomena ini menunjukkan bahwa implementasi dan keberhasilan suatu kebijakan sangat bergantung pada penerimaan dan dukungan masyarakat. Kebijakan yang dijalankan dengan legitimasi sosial yang kuat, akan dengan mudah dilaksanakan karena masyarakat tidak hanya

menerima kewenangan pemerintah tetapi juga dapat berkontribusi pada pelaksanaan kebijakan. Sebaliknya, ketika legitimasi rendah, kebijakan berpotensi menghadapi resistensi, penolakan, atau bahkan kegagalan dalam jangka panjang (2).

Berdasarkan pemahaman tersebut, tulisan ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana Pemerintah kalurahan membangun legitimasi dalam melaksanakan proyek perubahan yaitu pembangunan dan pengembangan destinasi Wisata Tebing Breksi di Kalurahan Sambirejo. Fokus analisis diarahkan pada proses pembentukan legitimasi melalui interaksi antara otoritas pemerintah kalurahan dan masyarakat, khususnya dalam merespons resistensi sosial, membangun kepercayaan publik, serta menciptakan kesepakatan bersama terhadap kebijakan perubahan. Dengan pendekatan ini, legitimasi dipahami sebagai proses sosial-politik yang terbentuk melalui tindakan aktif pemerintah, bukan sekadar sebagai konsekuensi dari kewenangan formal yang dimiliki.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus untuk memahami dinamika legitimasi dalam proyek perubahan yaitu pembangunan dan pengembangan Wisata Tebing Breksi di Kalurahan Sambirejo. Pendekatan kualitatif digunakan karena fokusnya pada pemahaman proses sosial dan interpretasi tindakan aktor dalam konteks pemerintahan desa. Penelitian kualitatif cocok untuk menjawab pertanyaan “bagaimana” dan “mengapa”, termasuk bagaimana legitimasi dibangun oleh aktor dalam kebijakan perubahan (5). Sementara strategi studi kasus memungkinkan peneliti mempelajari dinamika legitimasi dalam konteks sosial-politik pemerintahan desa secara komprehensif melalui berbagai sumber data (6). Lokasi penelitian adalah Kalurahan Sambirejo, Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya kawasan yang menjadi obyek kebijakan perubahan yaitu area Tebing Breksi.

Data penelitian diperoleh melalui wawancara mendalam dan dokumentasi. Wawancara mendalam dilakukan bersama aktor kunci yang memiliki peran langsung dalam kebijakan perubahan, seperti pemerintah kalurahan, tokoh masyarakat, dan warga terdampak. Wawancara mendalam dipilih untuk menggali pandangan, pengalaman, dan persepsi informan secara pribadi dan kontekstual (7). Dokumentasi dilakukan melalui pengumpulan dan analisis bahan tertulis yang relevan seperti surat keputusan desa, berita acara musyawarah, regulasi terkait, keberhasilan wisata, serta dokumen lain yang mencerminkan proses pembentukan legitimasi kebijakan. Teknik dokumentasi dalam penelitian kualitatif membantu mengakses data historis dan memperkaya informasi selain yang diperoleh dari wawancara (8). Metode gabungan wawancara dan dokumentasi ini sesuai dengan praktik umum dalam penelitian kualitatif, dimana data dikumpulkan dari berbagai sumber untuk memastikan kedalaman dan validitas temuan (9).

Analisis data dilakukan melalui pendekatan tematik yang sistematis. Setelah data wawancara dan dokumentasi dikumpulkan, langkah-langkah analisis meliputi:

1. Reduksi Data yaitu menyederhanakan dan memilih bagian data yang relevan dengan fokus legitimasi kebijakan.
2. Penyajian Data yaitu mengelompokkan data berdasarkan tema yang telah ditentukan
3. Penarikan Kesimpulan yaitu membuat inferensi yang mendalam berdasarkan hubungan antar tema dan keterkaitan dengan kerangka teori legitimasi (6).

Analisis dilakukan secara induktif sesuai pendekatan kualitatif, dengan keterbukaan terhadap temuan baru yang relevan dengan penelitian, namun tetap berlandaskan pada kerangka teoritis yang telah dibangun.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Legitimasi**

Weber memaknai legitimasi sebagai keyakinan subjektif masyarakat terhadap suatu otoritas, bukan penilaian benar atau adil. Legitimasi hadir ketika masyarakat percaya bahwa suatu otoritas memang pantas ditaati. Weber menegaskan bahwa:

*“the basis of every system of authority, and correspondingly of every kind of willingness to obey, is a belief, a belief by virtue of which persons exercising authority are lent prestige”* (10).

Dengan demikian, kekuasaan hanya berubah menjadi otoritas yang sah ketika didukung oleh kepercayaan masyarakat. Kepercayaan tersebut memberi prestise sosial yang membuat perintah diterima tanpa paksaan. Weber juga membedakan tiga sumber utama legitimasi. Pertama, legitimasi tradisional yang bersumber dari adat dan kebiasaan yang diwariskan. Kedua, legitimasi karismatik yang muncul dari keyakinan terhadap kualitas luar biasa seorang pemimpin. Ketiga, legitimasi rasional-legal yang bersumber dari kepatuhan terhadap aturan formal yang dianggap sah dan rasional (11).

Berbeda dari Weber, Beetham memahami legitimasi bukan sekadar keyakinan subjektif masyarakat. Ia menegaskan bahwa legitimasi merupakan penilaian normatif terhadap apakah suatu sistem kekuasaan dapat dibenarkan berdasarkan norma dan prinsip yang berlaku dalam masyarakat:

*“It involves a judgement about a given system of power, assessed against the relevant norms, principles and criteria for consent pertaining in the given society”* (12).

Beetham menegaskan bahwa kekuasaan bukan sah karena dipercayai sah, tetapi karena dapat dibenarkan secara normatif:

*“A given power relationship is not legitimate because people believe in its legitimacy, but because it can be justified in terms of their beliefs”* (12).

Legitimasi menurut Beetham bersifat multidimensional, mencakup:

- a. Legalitas yaitu kekuasaan dijalankan sesuai aturan yang berlaku
- b. Pembenaran normatif yaitu aturan sesuai nilai dan kepentingan masyarakat
- c. Persetujuan publik (consent) yaitu dukungan nyata masyarakat terhadap kekuasaan

Persetujuan ini dapat bersifat eksplisit (dukungan formal, partisipasi resmi) maupun implisit (kepatuhan sukarela, keterlibatan sosial). Sebaliknya, penarikan partisipasi atau penolakan menjadi indikator delegitimasi (13).

Habermas menggeser fokus legitimasi pada kualitas proses komunikasi publik. Legitimasi politik, menurutnya, terbentuk melalui diskursus rasional yang inklusif dan bebas dari dominasi kekuasaan. Keputusan publik menjadi sah ketika dapat diterima melalui pertukaran argumen yang rasional (14). Legitimasi deliberatif mensyaratkan:

- a. Keterbukaan akses bagi semua pihak
- b. Kesetaraan dalam komunikasi
- c. Pertukaran argumen rasional
- d. Orientasi pada kesepahaman bersama

Cohen (1997) menegaskan bahwa legitimasi lahir dari kekuatan argumen, bukan dari tekanan kekuasaan atau voting mayoritas semata (15).

Ketiga perspektif di atas membentuk kerangka analitis yang saling melengkapi untuk memahami proses terbentuknya legitimasi kebijakan perubahan. Weber menjelaskan sumber kepercayaan terhadap otoritas, Beetham menjelaskan syarat normatif dan institusional legitimasi, sementara Habermas menjelaskan proses komunikasi yang melahirkan penerimaan publik.

Dalam penelitian ini, legitimasi dipahami sebagai kapasitas aktif pemerintah kalurahan dalam:

- a. Membangun kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan
- b. membenarkan kebijakan secara normatif sesuai nilai sosial
- c. Memfasilitasi dialog publik yang mereduksi resistensi
- d. Melembagakan dukungan masyarakat ke dalam kebijakan dan kelembagaan desa

Kerangka ini memungkinkan analisis yang utuh terhadap bagaimana Pemerintah Kalurahan Sambirejo membangun legitimasi dalam proyek perubahan pembangunan dan pengembangan Wisata Tebing Breksi.

### **Legitimasi Sebagai Proses Aktif Pemerintah Kalurahan**

Secara historis, Kalurahan Sambirejo memiliki kondisi geografis berbatu dan keterbatasan air yang menghambat pertanian dan peternakan sebagai penopang ekonomi. Dalam kondisi ini, penambangan batu menjadi pilihan rasional untuk bertahan hidup. Sejak 1980-an, puluhan warga bekerja sebagai penambang batu di kawasan Tebing Breksi. Hasilnya dipasarkan ke wilayah Yogyakarta seperti Muntilan dan Bantul, bahkan sempat diekspor. Aktivitas ini membentuk identitas ekonomi dan sosial masyarakat serta dipersepsikan sebagai pekerjaan nyata, menghasilkan, dan relatif stabil bagi warga dengan keterbatasan pilihan kerja.

Situasi berubah pada tahun 2014 ketika tim akademisi Universitas Pembangunan Nasional Veteran Yogyakarta melakukan penelitian geologi di Tebing Breksi dan menemukan bahwa batuan yang ditambang merupakan tuf vulkanik langka hasil aktivitas Gunung Api Purba Ngelangeran.

Temuan ini mengubah pandangan terhadap kawasan tersebut dari lokasi tambang menjadi kawasan bernilai geologi penting yang perlu dilindungi. Pemerintah pusat kemudian menetapkannya sebagai cagar alam geologi melalui SK Kepala Badan Geologi Kementerian ESDM Nomor 1157 K/40/BGL/2014, sehingga Tebing Breksi resmi menjadi kawasan geoheritage.

Bagi pemerintah kalurahan, kebijakan ini menjadi dasar penghentian penambangan. Namun, masyarakat, terutama penambang, memandangnya sebagai ancaman terhadap sumber penghidupan yang selama ini terbukti menghasilkan. Terjadi kesenjangan antara rasionalitas kebijakan dan pengalaman hidup warga: pemerintah melihatnya sebagai konsekuensi perlindungan warisan geologi, sementara masyarakat menilai kebijakan tersebut berisiko menghilangkan pekerjaan tanpa jaminan alternatif.

Menindaklanjuti hal tersebut, Pemerintah Kalurahan Sambirejo menerbitkan SK Kepala Desa Nomor 1 Tahun 2015 tentang penutupan penambangan. Meski memiliki dasar hukum dan ilmiah kuat, implementasinya memicu resistensi sosial. Penolakan muncul dalam forum musyawarah dan tindakan nyata berupa tetap berlangsungnya penambangan, bahkan disertai ancaman dari kelompok penambang yang merasa kehilangan sumber penghidupan. Resistensi ini menunjukkan legitimasi kebijakan belum terbentuk karena masyarakat belum mengakui penutupan tambang sebagai keputusan yang layak diterima. Bagi warga, terutama penambang, tambang merupakan pekerjaan yang terbukti menghasilkan, sedangkan wisata masih dianggap belum pasti. Ketidakpercayaan diperkuat kecurigaan terhadap masuknya investor luar yang memarginalkan warga lokal, serta keterbatasan pendidikan yang membuat mereka merasa tidak mampu mengelola sektor pariwisata.

Menyadari bahwa keputusan formal tidak cukup membangun penerimaan, Pemerintah Kalurahan Sambirejo menempuh pendekatan persuasif berbasis dialog melalui musyawarah kalurahan tanpa menggunakan cara koersif. Dalam forum tersebut, pemerintah kalurahan menghadirkan akademisi Universitas Pembangunan Nasional Veteran Yogyakarta dan Dinas Pariwisata Daerah Istimewa Yogyakarta. Akademisi menjelaskan nilai ilmiah Tebing Breksi, risiko kerusakan permanen jika penambangan berlanjut, serta potensi jangka panjang kawasan, sementara Dinas Pariwisata memaparkan peluang pengembangan wisata berbasis pelestarian dan partisipasi masyarakat. Pemerintah kalurahan juga membuka ruang negosiasi terkait alih mata pencaharian. Namun, resistensi belum mereda karena masyarakat lebih percaya pada kepastian tambang dibanding wisata, sehingga legitimasi kebijakan masih rapuh.

Situasi semakin kompleks ketika terungkap bahwa sebagian penambang terikat kontrak penyediaan batu dalam jumlah besar dengan nilai ekonomi tinggi. Hal ini memperkeras penolakan terhadap kebijakan penutupan tambang, karena penghentian aktivitas berpotensi menimbulkan persoalan hukum akibat ketidakmampuan memenuhi kontrak. Kondisi ini menunjukkan bahwa resistensi tidak hanya dipicu ketidakpahaman, tetapi juga kepentingan ekonomi yang nyata dan mendesak. Menghadapi situasi tersebut, Pemerintah Kalurahan Sambirejo menyadari pendekatan

rasional-ilmiah dan ekonomi belum cukup membangun kepercayaan masyarakat. Karena itu, pemerintah bersama akademisi dan Dinas Pariwisata DIY meminta dukungan Sri Sultan Hamengkubuwono X sebagai Gubernur DIY. Dalam budaya Jawa, Sultan memiliki posisi istimewa tidak hanya sebagai pemimpin administratif, tetapi juga figur yang dihormati secara sosial-kultural. Prinsip *Sabda pandhita ratu*, yakni titah raja memiliki kekuatan moral dan sosial, masih kuat dalam kesadaran masyarakat Yogyakarta, termasuk di Sambirejo.

Kehadiran Sultan di Sambirejo pada 30 Mei 2015 menjadi momen krusial dalam pembentukan legitimasi kebijakan. Sekitar seribu warga mengikuti dialog terbuka di taman Tebing Breksi. Dalam pertemuan tersebut, Sultan menegaskan penutupan tambang sekaligus membuka dialog mengenai kebutuhan pascatambang. Warga mengusulkan sumber penghidupan, termasuk bantuan ternak yang terkendala aturan pengelolaan kolektif. Dari dialog ini lahir kebijakan alternatif berupa pembangunan lapak perdagangan serta penegasan bahwa pengelolaan wisata harus dilakukan masyarakat lokal. Kebijakan pro-warga ini juga didukung bantuan dana provinsi untuk pembangunan fasilitas awal, termasuk amphitheater. Kombinasi antara kehadiran tokoh yang sangat dihormati, penegasan kebijakan pro masyarakat, dan dukungan konkret dalam bentuk bantuan keuangan mulai mengubah sikap masyarakat. Pada titik ini, kepercayaan publik mulai tumbuh dan kebijakan mulai dipersepsikan sebagai peluang.

Untuk menjaga kepercayaan dan menghindari guncangan ekonomi, pemerintah kalurahan tidak langsung menghentikan penambangan, melainkan mengizinkannya secara terbatas untuk mendukung penataan kawasan wisata. Kebijakan transisi ini memberi ruang adaptasi bertahap agar kehilangan mata pencaharian tidak terjadi mendadak, sekaligus menjadi jembatan antara ekonomi tambang dan pariwisata serta memperkuat kepercayaan bahwa pemerintah kalurahan tetap responsif terhadap kondisi warga. Setelah kepercayaan mulai terbentuk, pemerintah kalurahan melembagakan dukungan melalui pembentukan Kelompok Sadar Wisata Tlatar Seneng dan pengelola awal Lowo Ijo melalui musyawarah kalurahan yang melibatkan masyarakat, termasuk penambang. Tokoh penolak dilibatkan dalam struktur pengelola untuk meredam konflik, mengintegrasikan oposisi, dan menumbuhkan rasa memiliki terhadap pengembangan wisata.

Pada tahap awal, partisipasi masyarakat masih terbatas, dengan kelompok pengelola kecil dan pendapatan wisata belum stabil. Seiring meningkatnya kunjungan, manfaat ekonomi mulai dirasakan sehingga mendorong keterlibatan warga sebagai pengelola maupun pelaku usaha. Pemerintah kalurahan merespons dengan memperkuat kelembagaan melalui pembentukan BUMKal Sambimulyo sebagai pengelola resmi, yang memberikan dasar hukum, tata kelola keuangan yang jelas, serta membuka lapangan kerja formal bagi masyarakat.

Perkembangan ini menunjukkan legitimasi kebijakan tidak terbentuk secara instan, tetapi melalui tindakan aktif pemerintah kalurahan, mulai dari resistensi, negosiasi, kompromi, hingga pelembagaan dukungan. Seiring meningkatnya kepercayaan dan partisipasi, serta manfaat ekonomi

nyata bagi ratusan warga, penutupan tambang tidak lagi dipandang sebagai ancaman, melainkan keputusan yang rasional dan diterima bersama.

Dengan demikian, legitimasi dalam proyek perubahan Tebing Breksi merupakan proses sosial-politik yang panjang, di mana pemerintah kalurahan secara aktif membangun kepercayaan, merespons resistensi, dan mengaitkan kebijakan dengan kebutuhan nyata masyarakat. Proses ini menjadi fondasi penting bagi analisis legitimasi pada bagian selanjutnya, ketika tindakan pemerintah akan dibaca melalui perspektif teoritis yang lebih sistematis.

## **Analisis Legitimasi Berdasarkan Tindakan Pemerintah Kalurahan**

### **1. Perspektif Weber: Mobilisasi Otoritas Legal dan Tradisional**

Dalam perspektif Weber, legitimasi tidak hanya bersumber dari aturan formal, tetapi dari keyakinan subjektif masyarakat terhadap otoritas. Weber menegaskan bahwa legitimasi hadir ketika masyarakat benar-benar percaya bahwa otoritas memiliki hak yang pantas untuk memerintah. Kepercayaan tersebut memberikan *prestise* sosial yang membuat otoritas ditaati tanpa paksaan (16). Dalam kerangka ini, kebijakan penutupan tambang di Tebing Breksi telah memiliki dasar rasional-legal kuat melalui SK Kementerian ESDM No. 1157 K/40/BGL/2014 dan SK Kepala Desa Sambirejo No. 1 Tahun 2015, namun belum mampu membangun *belief* dan meredam resistensi masyarakat. Kondisi ini mendorong pemerintah kalurahan memperluas legitimasi dengan melibatkan otoritas tradisional, yaitu Sultan Hamengkubuwono X, yang memiliki *prestise* sosial tinggi melalui konsep *Sabda pandhita ratu*. Distribusi pengaruh tradisional ini sesuai dengan pemikiran Weber bahwa legitimasi tradisional dapat bersumber dari adat, ritual, atau kebiasaan yang sudah tertanam kuat dalam kesadaran kolektif masyarakat lokal, sehingga dapat melengkapi legitimasi rasional-legal yang bersifat formal (16).

Kehadiran Sultan di hadapan sekitar 1.000 warga menjadi titik penting pemulihan kepercayaan, bukan sekadar simbolik, tetapi strategi memobilisasi legitimasi tradisional untuk meredam resistensi dan memperkuat penerimaan kebijakan.

Integrasi otoritas tradisional dan rasional-legal melalui penegasan kebijakan pro-warga serta dukungan konkret pemerintah provinsi mendorong perubahan sikap masyarakat dari skeptis menjadi percaya. Hal ini menunjukkan bahwa legitimasi tidak hanya bergantung pada aturan, tetapi pada kepercayaan terhadap otoritas (17). Dengan demikian, dalam kasus Sambirejo, legitimasi efektif terbentuk dari kombinasi otoritas rasional-legal dan tradisional yang dimobilisasi secara strategis oleh pemerintah kalurahan untuk memulihkan kepercayaan sosial.

### **2. Perspektif Habermas: Dialog Rasional melalui Musyawarah dan Negosiasi**

Dalam perspektif Habermas, legitimasi sangat bergantung pada kualitas proses komunikasi publik dan ruang deliberatif yang inklusif, terbuka, rasional, dan mampu menghasilkan kesepahaman bersama antara pemerintah dan masyarakat. Konsep ini berakar pada gagasan

bahwa legitimasi politik terbentuk melalui diskursus rasional di dalam survei publik yang bebas dari dominasi dan didasarkan pada pengakuan terhadap argumen rasional dan transparan yang dapat diterima semua pihak yang terlibat (18).

Analisis tindakan Pemerintah Kalurahan Sambirejo menunjukkan bahwa legitimasi terbentuk melalui musyawarah dan dialog publik yang sejalan dengan prinsip deliberasi Habermas. Pada awalnya, resistensi muncul karena kebijakan ditetapkan secara legal-formal tanpa keterlibatan warga dalam diskursus rasional mengenai dampaknya, sehingga legitimasi formal tidak cukup menciptakan penerimaan.

Pendekatan deliberatif terlihat ketika pemerintah kalurahan melibatkan akademisi UPNVY dan Dinas Pariwisata DIY dalam forum terbuka untuk menyampaikan argumen ilmiah dan ekonomi serta merespons pertanyaan masyarakat secara rasional. Proses ini mencerminkan diskursus publik yang tidak bersifat top-down, melainkan berbasis pertukaran argumen.

Puncaknya, kehadiran Sri Sultan Hamengkubuwono X berperan sebagai fasilitator komunikasi publik, mendorong dialog langsung dengan warga. Sekitar 1.000 warga terlibat aktif menyampaikan aspirasi dan merumuskan solusi, seperti usulan lapak perdagangan. Hal ini menunjukkan karakter deliberatif berupa akses terbuka, komunikasi setara, dan pembentukan kesepakatan bersama.

Dalam kerangka Habermas, legitimasi terbentuk melalui deliberasi yang inklusif, dan ini tampak dalam kasus di Sambirejo. Pemerintah kalurahan memfasilitasi ruang-ruang deliberatif baik dalam struktur musyawarah kalurahan maupun dialog publik terbuka dengan Sultan dan lembaga lain yang memungkinkan warga tidak hanya memahami kebijakan tetapi turut berkontribusi dalam merumuskan solusi alternatif yang sesuai dengan kehidupan mereka. Proses ini mereduksi resistensi dan memperkuat legitimasi melalui kesepakatan sosial.

### **3. Perspektif Beetham: Justifikasi Normatif dan Consent**

Dalam kerangka David Beetham, legitimasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh legalitas formal, tetapi juga oleh pembenaran normatif dan persetujuan publik. Pembenaran normatif merujuk pada kesesuaian kebijakan dengan nilai, kebutuhan, dan kepentingan bersama, sedangkan persetujuan publik menunjukkan keterlibatan aktif masyarakat dalam menerima dan menjalankan kebijakan (19). Beetham menegaskan bahwa legitimasi suatu kebijakan hanya dapat dianggap kuat apabila tidak hanya didukung oleh aturan hukum, tetapi juga sejalan dengan nilai, kebutuhan, dan kepentingan masyarakat yang terdampak, serta ketika masyarakat secara aktif mendukung dan terlibat dalam implementasinya (12). Dalam kasus penutupan tambang dan pengembangan wisata Tebing Breksi, ketiga komponen ini berkembang bertahap dari fase legal-formal menuju penerimaan sosial aktif.

Pembenaran normatif terlihat ketika pemerintah kalurahan merumuskan kebijakan yang tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga selaras dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Penegasan bahwa pengelolaan wisata dilakukan oleh warga kalurahan, bukan investor luar, menjadi respons atas kekhawatiran dominasi eksternal. Selain itu, pemerintah menetapkan masa transisi di mana aktivitas tambang masih diperbolehkan secara terbatas untuk mendukung keberlangsungan ekonomi sementara. Pembentukan Pokdarwis dan BUMKal Sambimulyo sebagai lembaga kelembagaan lokal juga merupakan langkah nyata untuk memberikan wadah kepada warga agar mereka memiliki peran struktural dalam pengembangan wisata. Langkah-langkah ini menunjukkan bahwa pembenaran normatif bukan hanya memenuhi standar formal, tetapi juga memadukan kebijakan dengan kepentingan dan nilai yang relevan bagi warga, menjadikan kebijakan tersebut dipandang sebagai sesuatu yang adil, realistis bagi masyarakat, dan mencerminkan kepentingan bersama.

Persetujuan publik tampak dari keterlibatan aktif masyarakat dalam proses dan implementasi kebijakan. Dialog publik bersama akademisi, Dinas Pariwisata DIY, dan Sultan membuka ruang aspirasi serta memungkinkan warga menyampaikan kekhawatiran terkait potensi dominasi investor dan perubahan ekonomi. Perubahan dari resistensi menuju keterlibatan terlihat ketika masyarakat, termasuk tokoh yang sebelumnya menolak, bergabung dalam pengelolaan wisata melalui Pokdarwis dan Lowo Ijo. Keterlibatan dalam penataan kawasan, pengelolaan fasilitas, pelayanan, hingga aktivitas ekonomi baru menunjukkan bahwa masyarakat tidak hanya menerima kebijakan, tetapi berperan langsung dalam pelaksanaannya.

*Consent* sosial ini mendukung argumentasi Beetham bahwa partisipasi publik tidak hanya meningkatkan legitimasi secara normatif, tetapi secara fungsional ketika warga terlibat dalam pelaksanaan dan hasil kebijakan itu sendiri. Dalam studi empirik yang relevan, telah ditemukan bahwa keterlibatan publik dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan memiliki dampak positif terhadap legitimasi kebijakan di mata masyarakat, terutama ketika partisipasi itu memberikan ruang bagi warga untuk mempengaruhi arah kebijakan dan merasakan manfaat langsung dari kebijakan tersebut (20). Kegiatan partisipatif semacam ini tidak hanya meningkatkan penerimaan terhadap kebijakan, tetapi juga membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sebagai pelaksana kebijakan yang responsif dan mampu menyeimbangkan kepentingan kolektif.

Dengan demikian, legitimasi dalam perspektif Beetham pada kasus Tebing Breksi mencakup legalitas, pembenaran normatif, dan *consent* sosial yang berkembang secara bertahap, sehingga kebijakan tidak hanya ditaati, tetapi dijalankan melalui keterlibatan aktif masyarakat dan pemerintah kalurahan.

## **KESIMPULAN**

Sintesis temuan empiris dan analisis teoritis menunjukkan bahwa legitimasi dalam proyek perubahan Tebing Breksi tidak dapat dipahami sebagai kondisi normatif yang muncul otomatis dari

keberadaan aturan hukum, melainkan sebagai kapasitas aktif yang secara sadar dibangun dan dikelola oleh Pemerintah Kalurahan Sambirejo untuk mentransformasikan resistensi sosial menjadi dukungan kolektif. Legitimasi tidak hanya berfungsi sebagai dasar kepatuhan, tetapi sebagai mekanisme politik dan sosial yang memungkinkan pemerintah kalurahan mengarahkan perubahan struktur mata pencaharian tanpa terjebak dalam konflik berkepanjangan. Dengan kata lain, legitimasi dalam kasus ini bekerja sebagai penghubung antara otoritas formal-tradisional, komunikasi publik, dan partisipasi masyarakat dalam satu rangkaian proses yang saling memperkuat.

Dari perspektif Weber, legitimasi awal kebijakan bersumber dari otoritas rasional-legal melalui regulasi pemerintah pusat dan kalurahan. Namun, temuan empiris menunjukkan bahwa legalitas formal tidak otomatis menghasilkan ketaatan sosial, terutama ketika kebijakan berdampak langsung pada sumber penghidupan masyarakat. Dalam konteks ini, pemerintah kalurahan secara strategis memperluas basis legitimasi dengan memobilisasi otoritas tradisional melalui figur Sultan yang memiliki prestise kultural tinggi. Hal ini menegaskan bahwa legitimasi yang efektif tidak bersifat tunggal, melainkan merupakan kombinasi berbagai sumber otoritas yang disesuaikan dengan konteks sosial. Otoritas legal menyediakan dasar hukum, sementara otoritas tradisional berfungsi memulihkan kepercayaan kolektif yang sempat melemah akibat ketidakpastian ekonomi.

Selanjutnya, perspektif Habermas menjelaskan bahwa kepercayaan yang mulai tumbuh tersebut dikonsolidasikan melalui proses deliberasi publik yang inklusif dan rasional. Legitimasi tidak dibangun melalui instruksi sepihak, tetapi melalui komunikasi yang melibatkan masyarakat sebagai subjek kebijakan. Musyawarah kalurahan, sosialisasi ilmiah oleh akademisi, dialog dengan dinas pariwisata, serta pertemuan langsung bersama Sultan menciptakan ruang diskursus di mana kebijakan diperdebatkan, dipahami, dan dinegosiasikan. Dalam proses ini, makna kebijakan bergeser dari ancaman ekonomi menjadi peluang kolektif. Deliberasi berfungsi tidak hanya sebagai sarana sosialisasi, tetapi sebagai mekanisme pembentukan kesepakatan yang memungkinkan masyarakat menerima kebijakan secara sukarela.

Namun, kepercayaan dan kesepakatan saja belum cukup untuk menjamin legitimasi jangka panjang. Perspektif Beetham menunjukkan pentingnya pembenaran normatif dan persetujuan publik. Pemerintah kalurahan tidak berhenti pada persuasi, tetapi merancang kebijakan yang selaras dengan nilai dan kebutuhan masyarakat, seperti pengelolaan wisata oleh warga lokal, pemberian masa transisi ekonomi, penyediaan fasilitas usaha, serta pelembagaan peran masyarakat melalui Pokdarwis dan BUMKal. Kebijakan ini menempatkan proyek perubahan sebagai kebijakan yang adil secara sosial, bukan sekadar sah secara hukum. Ketika manfaat ekonomi mulai dirasakan dan masyarakat terlibat aktif dalam pengelolaan wisata, legitimasi berkembang menjadi consent aktif, di mana warga tidak hanya menerima, tetapi juga mengintegrasikan kebijakan dalam kehidupan ekonomi mereka.

Jika ketiga perspektif tersebut disatukan, legitimasi dalam kasus Sambirejo terbentuk melalui mekanisme bertahap yang saling menguatkan. Pertama, penggunaan otoritas formal sebagai dasar

kebijakan. Kedua, pemulihan kepercayaan melalui mobilisasi otoritas tradisional dan komunikasi deliberatif. Ketiga, penguatan legitimasi melalui kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat serta pelembagaan partisipasi dalam struktur ekonomi lokal. Proses ini mengubah resistensi menjadi kolaborasi, penolakan menjadi partisipasi, serta ketidakpastian ekonomi menjadi peluang penghidupan baru.

Dengan demikian, legitimasi dalam proyek perubahan Tebing Breksi tidak hanya mencerminkan dukungan masyarakat terhadap kebijakan, tetapi merupakan kapasitas politik pemerintah kalurahan dalam mengelola konflik, membangun makna bersama melalui dialog, dan menginstitutionalisasi dukungan melalui kebijakan yang inklusif. Legitimasi berfungsi sebagai jembatan antara kekuasaan formal dan penerimaan sosial, sekaligus sebagai prasyarat keberhasilan transformasi pembangunan kalurahan.

Temuan ini memperluas pemahaman teoritis tentang legitimasi dalam konteks pemerintahan desa. Legitimasi bukan sekadar hasil kepatuhan terhadap aturan atau keberhasilan komunikasi, tetapi merupakan proses strategis yang menuntut kemampuan pemerintah dalam membaca konteks sosial, mengelola simbol otoritas, merancang kebijakan yang responsif, serta menciptakan ruang partisipasi yang nyata. Dalam kebijakan transformatif, legitimasi menjadi faktor kunci yang menentukan keberhasilan atau kegagalan pembangunan.

Secara keseluruhan, keberhasilan proyek perubahan Tebing Breksi tidak terutama ditentukan oleh kekuatan regulasi atau besarnya investasi, melainkan oleh kemampuan Pemerintah Kalurahan Sambirejo membangun legitimasi sebagai proses aktif yang menyatukan otoritas, dialog, dan pemberdayaan masyarakat.

## **UCAPAN TERIMA KASIH**

Peneliti menyampaikan apresiasi kepada Program Magister Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta atas dukungan kelembagaan dan fasilitasi yang diberikan sepanjang proses penelitian hingga tersusunnya artikel ini untuk publikasi ilmiah. Ucapan terima kasih juga ditujukan kepada Pemerintah Kalurahan Sambirejo, Badan Permusyawaratan Kalurahan Sambirejo, Pengelola BUMKal Sambimulyo, Pengelola Lowo Ijo, serta Pelaku Usaha di Kawasan Tebing Breksi atas kontribusi berupa pendampingan, masukan, dan arahan yang sangat membantu kelancaran pelaksanaan penelitian.

## **REFERENSI**

1. Sumitro, Yorman. Legitimasi Pemerintah dalam Perspektif Demokrasi Modern : Analisis atas Partisipasi Publik dan Akuntabilitas Politik. *Jurnal Ilmu Sosial Politik dan Hukum*. 2024;3(5):243–51.
2. Arif I, Dutta N. Legitimacy of Government and Governance. *Journal Institutional Economic*. 2024;20(14):1–23.

3. Latifah, Nunung A, Fatmawati. Partisipasi Publik dalam Formulasi Kebijakan: Strategi Meningkatkan Kepercayaan Publik Terhadap Pemerintah Daerah Jawa Barat. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Studi Kebijakan*. 2026;8(2):181–90.
4. Putri RM, Fadliah H, Suryawijaya AA, Yuliarti R, Eriyani E, Basroh MA. Dinamika Perumusan Kebijakan Pendidikan di Indonesia. *Jurnal Ilmu Pendidikan Dasar*. 2025;10(4):487–503.
5. Lim WM. What Is Qualitative Research ? An Overview and Guidelines. *Australasian Marketing Journal*. 2025;32(2):199–229.
6. Bunkar RC, Chauhan L, Verma A, Sirilakshmi Y. Case Study Research: A Method Of Qualitative Research. In: *Exploring Narratives: A Guide to Qualitative Research Methods*. 2024. p. 68–81.
7. Yusra Z, Zulkarnain R, Sofino. Pengelolaan LKP Pada Masa Pendmik Covid-19. *Journal Of Lifelong Learning*. 2021;4(1):15–22.
8. Putri HJ, Murhayati S. Metode Pengumpulan Data Kualitatif. *Jurnal Pendidikan Tambusai*. 2025;9(2):13074–86.
9. Prasanti D. Penggunaan Media Komunikasi Bagi Remaja Perempuan dalam Pencarian Informasi Kesehatan. *Jurnal Lontar*. 2018;6(1):13–21.
10. Peter F. Political Legitimacy. In: *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. 2017. Available from: <https://plato.stanford.edu/cgi-bin/encyclopedia/archinfo.cgi?entry=legitimacy>
11. Muliando B, Fikri R. Struktur Legitimasi dalam Masyarakat Indonesia (Studi Pengukuhan Kembali Kerajaan Gunung Sahilan Kabupaten Kampar Provinsi Riau). *Jurnal Kajian Pemerintahan, Politik dan Birokrasi*. 2018;4(1):490–7.
12. Beetham D. The Legitimation of Power. Jones P, Weale A, editors. London: Macmillan Education Ltd; 1991. 1–260 p.
13. Orr CJ, Adamowski JF, Medema W, Milot N. A multi-level perspective on the legitimacy of collaborative water governance in Québec. *Canadian Water Resources Journal*. 2016;41(3):357–71. Available from: <http://dx.doi.org/10.1080/07011784.2015.1110502>
14. Utami P. Analisis Respons Publik di Media Sosial terhadap Proses Legislasi RUU TNI dalam Kerangka Demokrasi Deliberatif. *Jurnal Ilmu Komunikasi*. 2025;13(1):138–56.
15. Cohen J. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. 1997.
16. Waeraas A. Legitimacy and Legitimation in Public Relations. In: *Public Relations and Social Theory: Key Figures and Concepts*. 2018.
17. Manurung M, Doloksaribu TI, Sari AP, Alamsyah AA, Widad MH, Prasetyo B, et al. Konsep Kekuasaan dan Legitimasi dalam Perspektif Antropologi. *Jurnal Ilmu Sosial dan Hukum*. 2026;4(2):970–85.
18. Raisa Z, Hani A, Davika Z, Ramdani A. Diskursus Publik dan Relevansi dengan Legitimasi Kekuasaan dari Teori Habermas. *Jurnal Sosial Politik Pemerintah dan Hukum*. 2024;3(2).
19. Wiesner C, Harfst P. Conceptualizing legitimacy : What to learn from the controversies related to an “ essentially contested concept .” *Journal Frontiers in Political Science*. 2022;4:1–10.
20. Campbell JW. Public Participation and Trust in Government : Results From a Vignette Experiment. *Journal Policy Studies*. 2023;38(2):23–31.