



Tokenisme dalam Tata Kelola Sumbu Filosofi Yogyakarta: Partisipasi Masyarakat di Kalurahan Panggungharjo, Kabupaten Bantul

Haafizh Ihsannagi

Program Studi Pembangunan Sosial Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD", Jalan Timoho No. 317 Kota Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, 55165, Indonesia

*Corresponding Author: Haafizh@gmail.com

ABSTRAK

Penetapan Sumbu Filosofi Yogyakarta sebagai Warisan Dunia UNESCO pada tahun 2023 membawa konsekuensi terhadap penerapan standar pengelolaan internasional yang ketat, sekaligus menuntut adanya partisipasi masyarakat yang berkelanjutan. Namun, dalam praktiknya, struktur tata kelola cenderung bersifat sentralistik dengan peran sentral Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai aktor dominan dalam perencanaan, regulasi dan pendanaan. Kondisi ini memengaruhi pola partisipasi masyarakat lokal, khususnya pada fase awal pasca penetapan UNESCO. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Sumbu Filosofi Yogyakarta di Kalurahan Panggungharjo, dengan fokus pada keterlibatan Kelompok Kerja Teknis (Pokjanis) dan masyarakat. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara dengan pemangku kepentingan serta dokumentasi. Analisis data dilakukan dengan menggunakan teori Tangga Partisipasi untuk mengukur derajat partisipasi serta konsep *voice*, *access* dan *control* untuk membedah dimensi keterlibatan masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat di Kalurahan Panggungharjo telah difasilitasi melalui berbagai ruang formal. Pada dimensi *voice*, terdapat ruang penyampaian aspirasi dan inisiatif lokal, namun masih terbatas pada aspek teknis. Pada dimensi *access*, keterbukaan informasi telah dilakukan, tetapi akses terhadap kebijakan strategis dan perencanaan jangka panjang masih terbatas. Sementara itu, pada dimensi *control*, kewenangan pengambilan keputusan tetap didominasi oleh aktor di tingkat atas. Penelitian ini menyimpulkan bahwa praktik partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Sumbu Filosofi Yogyakarta masih berada pada tingkatan tokenisme, yang dipahami sebagai fase awal dalam proses adaptasi tata kelola pasca penetapan UNESCO.

Kata kunci: Tokenisme, Tata Kelola, Sumbu Filosofi Yogyakarta, Partisipasi Masyarakat, Warisan Dunia.

ABSTRACT

The designation of the Yogyakarta Philosophy Axis as a UNESCO World Heritage Site in 2023 has consequences for the implementation of strict international management standards, as well as demanding sustainable community participation. However, in practice, the governance structure tends to be centralistic with the central role of the Ngayogyakarta Hadiningrat Palace and the Yogyakarta Special Region Government as the dominant actors in planning, regulation and funding. This condition affects the participation pattern of local communities, especially in the initial phase after the establishment of UNESCO. This study aims to analyze community participation in the management of the Yogyakarta Philosophy Axis in Panggungharjo Village, focusing on the involvement of the Technical Working Group (Pokjanis) and the community. This research uses a qualitative descriptive method. Data collection was carried out through observation, interviews with stakeholders and documentation. Data analysis was carried out using the Participation Ladder theory to measure the degree of participation and the concepts of voice, access and control to dissect the dimensions of community involvement. The results of the study show that community participation in Panggungharjo Village has been facilitated through various formal spaces. In the voice dimension, there is space for the delivery of local aspirations and initiatives, but it is still limited to technical

aspects. In the access dimension, information disclosure has been carried out, but access to strategic policies and long-term planning is still limited. Meanwhile, in the control dimension, decision-making authority remains dominated by actors at the top level. This study concludes that the practice of community participation in the management of the Yogyakarta Philosophy Axis is still at the level of tokenism, which is understood as the initial phase in the governance adaptation process after the establishment of UNESCO.

Keywords: Tokenism, Governance, Yogyakarta Philosophy Axis, Community Participation, World Heritage.

Article Information: Submitted : 2025/12/05 Revised: 2025/12/26 Accepted: 2026/01/20

PENDAHULUAN

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) mempunyai status keistimewaan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Konstitusi negara yaitu Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 B yang berbunyi, “*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak tradisional sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia*” telah menjamin status keistimewaan ini. Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta secara garis besar mengatur 5 (lima) urusan mengenai keistimewaan yaitu tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, kebudayaan, pertanahan dan tata ruang (Undang-Undang Keistimewaan DIY, 2012). Tata ruang sebagai salah satu dari kelima urusan mengenai keistimewaan tersebut sangat berkaitan erat dengan keberadaan dan pelestarian kawasan-kawasan budaya yang memiliki nilai historis dan filosofis, seperti Sumbu Filosofi Yogyakarta.

Sumbu Filosofi Yogyakarta merupakan konsep penataan tata ruang Kota Yogyakarta yang digunakan oleh Pangeran Mangkubumi atau dikenal sebagai Sri Sultan Hamengkubuwono I pada tahun 1756 (Dinas Kebudayaan DIY dalam (Fadlillah & Setiawan, 2023). Keberadaan Sumbu Filosofi Yogyakarta dapat dikenali dengan sejumlah *landmark* seperti Panggung Krapyak, Kraton dan Tugu Pal Putih yang masih bertahan hingga saat ini (Fadlillah & Setiawan, 2023). Sumbu Filosofi Yogyakarta adalah wujud dari karya, pemikiran dan budaya manusia peninggalan Pangeran Mangkubumi atau Sri Sultan Hamengkubuwono I yang diwujudkan melalui bangunan dan vegetasi. Warisan ini mengandung nilai spiritual dan kultural dengan akulturasi antara agama Islam dan kearifan Jawa. Konsep tata ruang ini mengandung makna filosofis yang mendalam, merepresentasikan proses daur hidup manusia yang meliputi kelahiran (*sangkan*), pernikahan (*kedewasaan*) hingga kematian (*paran*). Konsep ini dikenal pula sebagai *Sangkan Paraning Dumadi* yang mengandung makna “asal dan tujuan dari Ada”, makna tersebut sejalan dengan ajaran Islam yakni *Inna Lillahi Wa Inna Ilaihi Raji’un* yang bermakna “*Sesungguhnya kita adalah milik Allah, dan sesungguhnya hanya kepada-Nya lah kita akan kembali*”. Dalam konsep Sumbu Filosofi yakni *Sangkan Paraning Dumadi* terbagi menjadi 2 bagian kalimat, yakni *Sangkan Dumadi* dan *Paraning Dumadi*. *Sangkan Dumadi* atau *Inna Lillahi* memiliki makna perjalanan manusia dari ia lahir sampai

dewasa dan berkeluarga yang direpresentasikan dari Panggung Krapyak menuju Kraton Ngayogyakarta. Sedangkan *Paraning Dumadi* atau *Ilahi Raji'un* memiliki makna manusia yang dari dewasa mengalami perjalanan menuju Sang Pencipta yang direpresentasikan oleh Tugu Golong Gilig atau Tugu Pal Putih hingga Kraton Ngayogyakarta (Permono, 2021).

Sebagai titik awal dari konsep *Sangkan Dumadi*, Panggung Krapyak merupakan bagian yang memiliki makna penting dalam Sumbu Filosofi Yogyakarta. Panggung Krapyak tidak hanya berfungsi sebagai *landmark* tetapi juga kaya akan nilai spiritual dan kultural yang melambangkan tahap kelahiran serta permulaan perjalanan hidup manusia. Secara simbolis Panggung Krapyak menjadi titik permulaan dari tiga komponen utama Sumbu Filosofi Yogyakarta (Panggung Krapyak-Kraton-Tugu). Panggung Krapyak melambangkan *Yoni* atau alat kelamin wanita. Pertemuan antara Wiji (Benih) yang dilukiskan antara Panggung Krapyak (sel telur) dengan Tugu Pal Putih (sperma) yang terletak di sebelah utara Kraton, merepresentasikan proses penciptaan manusia. Dalam kepercayaan masyarakat Jawa, khususnya di lingkungan Kraton, Krapyak dipercaya sebagai tempat bersemayamnya roh-roh, dimana Sang Pencipta meniupkan roh suci ke dalam tubuh seorang calon bayi yang berada dalam rahim sang ibu (Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, 2015).

Secara fisik, Panggung Krapyak adalah sebuah bangunan bersejarah dengan bentuk ruangan menyerupai kubus yang dibangun pada tahun 1760 oleh Pangeran Mangkubumi. Pada masa Kasultanan Mataram, Panggung Krapyak difungsikan sebagai tempat pengintaian dan menyimpan hasil buruan binatang, terutama rusa atau menjangan oleh raja-raja Mataram. Panggung Krapyak terletak di Jalan KH. Ali Maksum, Padukuhan Krapyak Kulon, Kalurahan Panggungharjo, Kapanewon Sewon, Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta. Masyarakat setempat biasa menyebut bangunan ini dengan sebutan *kandang menjangan* (Rasyid & Masjid, 2022).

Organisasi Pendidikan, Ilmu Pengetahuan dan Kebudayaan Perserikatan Bangsa-Bangsa atau United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) telah menetapkan Sumbu Filosofi Yogyakarta yang dikenal pula sebagai *The Cosmological Axis of Yogyakarta and Its Historic Landmarks* sebagai warisan budaya dunia tak benda pada sidang Luar Biasa ke-45 Komite Warisan Dunia (*World Heritage Committee*) di Riyadh, Arab Saudi. Penetapan ini merujuk pada dokumen resmi WHC 2345.COM 8B 39 tanggal 18 September 2023, penghargaan ini diakui secara sah tanpa sanggahan sebagai Warisan Budaya Dunia (Rinepta, 2023). Penetapan Sumbu Filosofi Yogyakarta sebagai Warisan Dunia UNESCO mensyaratkan terpenuhinya 3 (tiga) kriteria utama yang pertama, Sumbu Filosofi harus memenuhi syarat integritas (kesatuan atau keutuhan) dan otentik (keaslian). Hal tersebut terlihat dari masih terjaganya elemen-elemen utama seperti Tugu, Malioboro, hingga Panggung Krapyak. Yang kedua, UNESCO menetapkan adanya *Outstanding Universal Value* (OUV) atau Nilai Universal Luar Biasa. Dalam Konteks Sumbu Filosofi, nilai tersebut diwujudkan melalui representasi mahakarya atau *masterpiece* dari kreativitas manusia serta adanya pertukaran nilai-nilai kemanusiaan. Ketiga, penetapan sebagai Warisan Dunia juga

mensyaratkan keberadaan rencana pengelolaan (*management plan*) yang berisi perencanaan pelestarian pada bangunan-bangunan bersejarah (Wijaya, 2024). Pengakuan global terhadap Sumbu Filosofi Yogyakarta tidak terlepas dari peran sentral Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yang menggerakkan seluruh proses nominasi mulai dari kajian akademik hingga diplomasi internasional di tingkat dunia.

Pada tingkat nasional, Sumbu Filosofi Yogyakarta telah memperoleh perlindungan hukum melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Selanjutnya, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia menetapkan kawasan Kraton Yogyakarta dan sekitarnya sebagai Kawasan Cagar Budaya Nasional sekaligus Cagar Budaya Nasional melalui Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 117 Tahun 2018 (UNESCO, 2023). Upaya pelestarian kawasan Sumbu Filosofi Yogyakarta semakin diperkuat melalui pengesahan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Warisan Dunia Sumbu Filosofi Yogyakarta. Kebijakan ini berfungsi sebagai petunjuk bagi pemerintah daerah dan para pemangku kepentingan termasuk masyarakat untuk mewujudkan pengelolaan kawasan secara partisipatif, terarah dan berkelanjutan.

Penetapan ini menegaskan betapa pentingnya nilai kebudayaan yang masih terjaga dan menjadi nilai keistimewaan dari Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan demikian, pengelolaan Warisan Dunia Sumbu Filosofi menjadi keniscayaan yang harus diwujudkan. Pengelolaan ini bukan hanya untuk menjaga nilai filosofis yang terkandung dalam konsep *Sangkan Paraning Dumadi*, tetapi juga sebagai tanggung jawab yang diwajibkan secara internasional oleh UNESCO dan secara hukum melalui Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2024. Lebih dari sekedar pemeliharaan fisik, pengelolaan ini mengadopsi pendekatan *Historic Urban Landscape (HUL)* yang menuntut adanya integrasi dan mitigasi konflik antara tuntutan pelestarian global dengan kebutuhan sosial dan ekonomi masyarakat lokal. Oleh karena itu, pengelolaan yang baik harus berfungsi sebagai alat tata kelola yang mampu menyelaraskan kebijakan lintas wilayah (Kraton, Kota Yogyakarta dan Kabupaten Bantul) sambil memastikan bahwa inisiatif pelestarian tidak menimbulkan dampak negatif atau merampas hak-hak masyarakat yang berada di kawasan inti, seperti di Kalurahan Panggungharjo. Penetapan Sumbu Filosofi sebagai Warisan Budaya Dunia oleh UNESCO tidak hanya menjadi bentuk pengakuan internasional, tetapi juga membawa konsekuensi tanggungjawab bagi pemerintah dan masyarakat untuk menjaga, melindungi dan mengelola kawasan tersebut secara berkelanjutan. Pengelolaan yang dimaksud tidak terbatas hanya pada aspek pelestarian fisik semata tetapi juga mencakup penguatan nilai budaya, keterlibatan masyarakat lokal serta pengaturan pemanfaatan ruang agar sejalan dengan prinsip-prinsip perlindungan warisan dunia.

Sebagai bentuk komitmen dalam pelestarian kawasan Sumbu Filosofi Yogyakarta di Kalurahan Panggungharjo, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta membentuk Kelompok Kerja Teknis (Pokjanis) sebagai perwakilan dari komunitas masyarakat sejak tahun 2022. Pembentukan ini dilakukan bahkan sebelum pengakuan oleh UNESCO sebagai langkah untuk mendorong

keberhasilan Sumbu Filosofi menjadi warisan budaya dunia. Pokjanis terdiri dari 3 (tiga) unsur yaitu masing-masing 1 orang dari Pemerintah Kalurahan Panggungharjo, Karang Taruna dan Badan Permusyawaratan Kalurahan (BAMUSKAL). Keterlibatan ketiga unsur ini telah diwujudkan melalui berbagai bentuk partisipasi. Salah satu yang paling terlihat jelas adalah penyelenggaraan Festival Panggung Krapyak pada tahun 2022, di mana masyarakat Padukuhan Krapyak Kulon dilibatkan untuk menandatangani komitmen dukungan terhadap pengusulan Sumbu Filosofi sebagai warisan budaya dunia. Selain itu, Kalurahan Panggungharjo menjadi tuan rumah dalam kegiatan Sarasehan Strategi Kebudayaan Desa yang diselenggarakan oleh Dinas Kebudayaan (*Kundha Kabudayan*) Daerah Istimewa Yogyakarta bekerja sama dengan Pemerintah Kalurahan Panggungharjo. Tidak hanya itu, partisipasi Pokjanis juga tercermin dalam proses penyusunan dokumen perencanaan atau *masterplan* yang di dalamnya mencakup penataan kawasan Sumbu Filosofi Yogyakarta di wilayah Kalurahan Panggungharjo (Pemerintah Kalurahan Panggungharjo, 2025). Bentuk-bentuk partisipasi ini menunjukkan bahwa Pokjanis dan masyarakat lokal telah memiliki kesiapan kelembagaan serta kesadaran budaya dalam mendukung pelestarian kawasan Sumbu Filosofi Yogyakarta. Meskipun partisipasi Pokjanis dan masyarakat telah diwujudkan dalam berbagai kegiatan seperti Festival Panggung Krapyak, Sarasehan Strategi Kebudayaan dan penyusunan *masterplan* Kawasan Sumbu Filosofi Yogyakarta di Kalurahan Panggungharjo, peran Pokjanis cenderung lebih bersifat implementatif dan mengikuti arahan otoritas tingkat atas. Hal ini penting untuk diteliti mengingat saat ini Sumbu Filosofi Yogyakarta baru memasuki tahun kedua pasca penetapan UNESCO.

Tata kelola dalam pengelolaan Sumbu Filosofi Yogyakarta tersebut menunjukkan peran sentral Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai inisiator utama kebijakan, pengarah, pengendali regulasi dan pendanaan melalui Dana Keistimewaan. Struktur pengelolaan ini menempatkan lembaga-lembaga di tingkat atas sebagai aktor dominan dalam perencanaan dan pengambilan keputusan strategis (Ashoka et al., 2024). Sementara itu, aktor tingkat lokal, seperti pemerintah kalurahan dan masyarakat, lebih banyak dilibatkan dalam tahap implementasi program. Pola tata kelola yang bersifat sentralistik ini membuka ruang terjadinya partisipasi yang bersifat formal dan simbolik, di mana keterlibatan masyarakat belum tentu diiringi dengan pembagian kewenangan untuk kegiatan pengawasan dan pengendalian yang setara terutama dalam fase awal pengelolaan pasca penetapan Sumbu Filosofi Yogyakarta sebagai Warisan Dunia UNESCO, di mana pemerintah masih memprioritaskan penyelarasan kebijakan dengan standar internasional. Hal ini berpotensi mengarah pada praktik partisipasi di dalam tata kelola warisan budaya, khususnya dalam pengelolaan kawasan Sumbu Filosofi Yogyakarta yang berada pada tingkatan tokenisme seperti yang dikemukakan oleh Arnstein (1969) dalam (Hutagalung, 2022).

Hal ini menimbulkan pertanyaan lebih lanjut mengenai sejauh mana partisipasi masyarakat benar-benar mencerminkan kuatnya aspek *voice* (suara atau aspirasi), *access* (mengakses atau mempengaruhi pembuatan kebijakan) dan *control* (pengawasan) sebagaimana dikemukakan oleh

(Eko, 2004), serta sejauh mana partisipasi tersebut bersifat substantif atau cenderung bersifat simbolik. Untuk melihat apakah praktik tokenisme tersebut benar-benar terjadi atau tidak di dalam tata kelola Sumbu Filosofi seperti pada pemaparan dari latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk meneliti bagaimana partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Sumbu Filosofi Yogyakarta di Kalurahan Panggungharjo, Kapanewon Sewon, Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta.

KAJIAN PUSTAKA

Partisipasi

Partisipasi berasal dari bahasa Inggris “*participation*” yang secara etimologis berakar dari bahasa Latin yaitu “*participatio*” yang artinya mengambil bagian. Istilah “*participatio*” sendiri berasal dari kata kerja “*participare*”, yang memiliki makna ikut serta. Dengan demikian, partisipasi memiliki pengertian turut ambil bagian atau ikut serta (Anugrah, 2016). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), partisipasi adalah perihal turut serta berperan serta dalam suatu kegiatan atau keikutsertaan atau peran serta. Sherry R. Arnstein (1969) dalam (Arbayah & Suparti, 2022) menawarkan suatu teori yang disebut dengan *The Ladder of Participation* yaitu model bertingkat yang menggambarkan suatu pentahapan/derajat partisipasi masyarakat. Dalam teroinya, Arnstein membagi partisipasi menjadi 8 (delapan) jenjang yang dikenal sebagai delapan anak tangga partisipasi Arnstein, meliputi:

1. Manipulation (manipulasi)
2. Theraphy (terapi/penyembuhan)
3. Informing (informasi)
4. Consulting (konsultasi)
5. Placation (penentruman/perujukan)
6. Partnership (kerjasama)
7. Delegated Power (pelimpahan kekuasaan)
8. Citizen Control (kontrol masyarakat)

Dua anak tangga terbawah yaitu *manipulation* (manipulasi) dan *theraphy* (terapi/penyembuhan) dikategorikan sebagai *non-participation*. Pada kelas ini, masyarakat tidak memiliki kesempatan untuk terlibat secara aktif, melainkan hanya diarahkan untuk menerima informasi atau keputusan yang telah ditetapkan. Pada kelas yang lebih tinggi adalah *tokenism* (pencitraan) yang merupakan anak tangga ketiga *informing* (informasi), keempat *consulting* (konsultasi) dan kelima *placation* (*penentruman*) sebagai anak tangga teratas pada kelas ini. Pada kelas ini, masyarakat diberikan ruang untuk menyampaikan pendapat, aspirasi atau masukan. Namun demikian, suara masyarakat belum disertai dengan kekuatan atau kewenangan yang cukup untuk memengaruhi pengambilan keputusan. Partisipasi pada kelas ini cenderung bersifat formalitas atau bersifat simbolik semata.

Puncak kelas teratas dari tangga ini adalah kelas *citizen power* (kekuasaan masyarakat) yang mencakup *partnership* (kemitraan), *delegated power* (pelimpahan kekuasaan) dan *citizen control* (kontrol masyarakat). Pada kelas ini, masyarakat tidak hanya diberi ruang untuk berpendapat, tetapi juga memiliki daya tawar dan kekuatan untuk mengambil keputusan. Pada anak tangga *partnership* (kemitraan), masyarakat dapat terlibat dalam proses negosiasi dengan pihak pengambil kebijakan. Pada dua anak tangga teratas yaitu *delegated power* (pelimpahan kekuasaan) dan *citizen control* (kontrol masyarakat), masyarakat memiliki suara terbanyak dalam pengambilan keputusan.

Sementara itu substansi partisipasi adalah makna terdalam dari konsep partisipasi. (Eko, 2004) mengemukakan bahwa terdapat tiga substansi partisipasi yang terdiri dari *voice*, *access* dan *control*. Ketiga hal tersebut dijelaskan sebagai berikut:

1. *Voice*. Merujuk pada hak dan tindakan masyarakat untuk menyampaikan aspirasi, gagasan, kebutuhan, kepentingan dan tuntutan kepada komunitas terdekat mereka maupun kebijakan pemerintah. Tujuan dari tindakan ini adalah untuk memberikan pengaruh kepada kebijakan dari pemerintah maupun menetapkan agenda bersama dalam rangka mengelola kehidupan secara kolektif dan mandiri. *Voice* dapat disampaikan melalui beragam bentuk seperti opini publik, referendum, media massa dan berbagai forum warga. Dalam lingkup Pokjanis dan masyarakat, *voice* diwujudkan melalui ruang untuk menyampaikan ide, pendapat dan kebutuhan masyarakat terkait pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi. Seperti dalam forum sarasehan kebudayaan atau musyawarah kalurahan, Pokjanis dapat berperan sebagai penyalur suara warga agar aspirasi mereka terakomodasi dalam agenda pelestarian kawasan budaya.
2. *Access*. Mencakup definisi ruang dan kemampuan masyarakat untuk terlibat dalam ranah tata kelola pemerintahan (*governance*) yaitu memberikan pengaruh dan menentukan kebijakan serta terlibat dalam pengelolaan barang publik secara aktif. Keterbukaan partisipasi (*inclusion*) dan keikutsertaan (*involvement*) merupakan dua hal penting dalam akses. Meskipun keduanya memiliki persamaan, namun berbeda penekanannya. *Inclusion* menyangkut siapa saja yang terlibat, sementara *involvement* berbicara tentang bagaimana masyarakat terlibat. Akses bagi Pokjanis dan masyarakat dapat dilihat dari sejauh mana mereka terlibat langsung dalam tata kelola warisan budaya. Hal ini mencakup hak untuk memperoleh informasi, kesempatan berperan dalam penyusunan program sampai keterlibatan dalam pemanfaatan sumber daya.
3. *Control*. Kontrol di sini merujuk pada kemampuan masyarakat untuk mengawasi lingkungan komunitas mereka maupun kebijakan yang dijalankan pemerintah. Ada 2 jenis kontrol yaitu kontrol internal (*self-control*) dan kontrol eksternal (*external control*). Hal ini berarti kontrol atau pengawasan tidak sekedar ditujukan kepada kebijakan dan tindakan pemerintah, tetapi juga kemampuan warga dalam melakukan evaluasi secara kritis dan

reflektif terhadap lingkungan dan perbuatan yang warga lakukan. Kontrol berkaitan dengan kemampuan Pokjanis dan masyarakat memantau pelaksanaan program dan kebijakan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Kontrol internal diwujudkan melalui evaluasi dan refleksi dari kegiatan diwujudkan melalui evaluasi kegiatan dan refleksi bersama warga, sedangkan kontrol eksternal diwujudkan melalui kemampuan memberikan masukan, kritik, maupun pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta terkait pengelolaan Sumbu Filosofi.

Tata Kelola

Tata kelola adalah istilah yang sering dipakai untuk menjelaskan bagaimana suatu organisasi dikelola, dipantau dan dimintai pertanggungjawaban (Febriyanti et al., 2024). Selanjutnya dijelaskan bahwa tata kelola menjadi sangat penting untuk memastikan organisasi patuh pada kebijakan dan peraturan serta untuk menjaga tujuan organisasi agar tetap berjalan sejalan dengan tuntutan para pemangku kepentingan. Sementara itu Zamzani et al. dalam (Maulina et al., 2023) mengemukakan bahwa tata kelola adalah upaya terstruktur dalam mewujudkan tujuan organisasi. Upaya ini dilakukan dengan prinsip-prinsip manajemen seperti fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi. Oleh karena itu, tata kelola memiliki tujuan utama yaitu mencapai keuntungan, memperkecil risiko, dan memaksimalkan pemanfaatan sumber daya yang dimiliki. Selanjutnya Asaduzzaman dalam (Nabilah & Abdullah, 2024) menyatakan bahwa tata kelola (*governance*) adalah bentuk atau proses penyelenggaraan wewenang politik, ekonomi, dan administrasi guna mengatasi permasalahan yang muncul dalam kehidupan masyarakat atau bangsa. Proses ini mencakup seluruh sektor, termasuk sektor publik, sektor privat (swasta), dan sektor ketiga yang merupakan masyarakat sipil. Tata kelola adalah sistem interaksi dimana proses politik, ekonomi, dan administrasi dijalankan secara demokratis, akuntabel, dan partisipatif dengan mengikutsertakan semua aktor dan pemangku kepentingan (Sholat et al., 2025). Dari hal ini dapat ditarik kesimpulan bahwa tata kelola adalah suatu sistem dan proses dalam penyelenggaraan organisasi yang dijalankan melalui perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi dengan mengikutsertakan berbagai aktor baik pemerintah, swasta maupun masyarakat. Tata kelola berfungsi untuk memastikan kepatuhan terhadap kebijakan dan peraturan serta untuk memastikan arah organisasi agar sejalan dengan kebutuhan para pemangku kepentingan.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang diterapkan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Catherine Marshal dalam (Sarwono, 2006) mengemukakan bahwa penelitian kualitatif adalah upaya untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam tentang kompleksitas yang terjadi dalam interaksi antarmanusia. Lebih lanjut Sarwono menyatakan bahwa dalam penelitian kualitatif, peneliti lebih menekankan pada proses daripada hasil akhir. Sementara itu (Permono, 2021) menjelaskan bahwa

penelitian kualitatif merupakan teknik untuk menyelidiki dan memahami makna dari berbagai individu atau kelompok yang sering terkait dengan persoalan sosial atau kemanusiaan. Dalam proses penelitian kualitatif ini beberapa langkah penting dilakukan, termasuk merumuskan sejumlah pertanyaan dan prosedur, mengumpulkan data terperinci dari para partisipan, melakukan analisis data secara induktif dengan memulai dari beberapa tema yang spesifik ke beberapa tema yang lebih umum dan memberikan penafsiran makna data (Hardani et al., 2020).

Struktur atau kerangka laporan akhir untuk penelitian ini dapat disesuaikan. Siapapun yang melakukan bentuk penelitian ini harus menerapkan cara pandang penelitian yang bergaya induktif, berfokus terhadap makna individual dan menerjemahkan kompleksitas suatu masalah. Selanjutnya (Mukhtar, 2013) mengemukakan metode penelitian kualitatif deskriptif adalah suatu metode yang diterapkan guna memperoleh pemahaman mengenai subjek penelitian pada waktu tertentu. Kata deskriptif sendiri berakar dari bahasa latin "*descriptivus*" yang memiliki arti uraian. Penelitian deskriptif merupakan penelitian yang bertujuan untuk menghimpun informasi yang berkaitan dengan subjek penelitian dan perilaku subjek penelitian dalam periode waktu tertentu. Penelitian kualitatif deskriptif berupaya mendeskripsikan secara menyeluruh gejala atau kondisi yang sebenarnya terjadi pada saat penelitian berlangsung.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Partisipasi Masyarakat dalam Tata Kelola Sumbu Filosofi Yogyakarta

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu prinsip penting dalam tata kelola pembangunan, termasuk dalam pengelolaan kawasan warisan budaya dunia. Dalam konteks pengelolaan Sumbu Filosofi Yogyakarta, partisipasi tidak hanya dipahami sebagai keterlibatan fisik atau kehadiran masyarakat dalam kegiatan tertentu, melainkan harus dilihat sebagai relasi antara masyarakat dengan struktur kekuasaan yang mengatur proses pengambilan keputusan, pengelolaan sumber daya serta pengawasan kebijakan.

Penelitian ini menganalisis partisipasi masyarakat dengan menggunakan perspektif *voice*, *access* dan *control* sebagaimana yang dikemukakan (Eko, 2004). Konsep *voice* merujuk pada kemampuan masyarakat untuk menyampaikan aspirasi yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan. *Access* berkaitan dengan keterbukaan masyarakat terhadap informasi, ruang, sumber daya dan manfaat yang dihasilkan dari kebijakan tersebut. Sementara *control* merujuk pada sejauh mana masyarakat memiliki kewenangan untuk memengaruhi, menentukan dan mengawasi arah kebijakan.

Dalam praktiknya, partisipasi masyarakat seringkali tidak terdistribusi secara seimbang pada ketiga dimensi tersebut. Masyarakat memang memiliki ruang untuk menyampaikan suara dan memperoleh akses informasi, namun belum tentu memiliki *control* terhadap keputusan strategis. Oleh karena itu, analisis partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara kontekstual dengan memperhatikan struktur aktor dan mekanisme tata kelola yang berlaku.

Penetapan Sumbu Filosofi Yogyakarta sebagai Warisan Dunia UNESCO baru terjadi pada

tahun 2023, sehingga pengelolaan kawasan ini masih berada pada tahap awal pasca penetapan, di mana masih berfokus pada adaptasi untuk memenuhi kriteria ketat UNESCO, khususnya terkait *Outstanding Universal Value* (OUV). Kondisi tersebut membawa implikasi terhadap pola pengelolaan yang masih bersifat khusus atau sentralistik (*top-down*), di mana peran Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi dominan dalam perumusan kebijakan dan pengendalian kawasan. Pemerintah masih memprioritaskan diseminasi, promosi, pengamanan aset dan rencana penataan fisik, sehingga ruang gerak masyarakat belum dibuka sepenuhnya menuju kemitraan sejajar.

Dalam situasi tersebut, ruang partisipasi masyarakat lokal perlu dipahami sebagai proses yang masih berkembang dan dinamis. Oleh karena itu, analisis dalam BAB IV ini berfokus pada bagaimana *voice*, *access* dan *control* bekerja dalam tata kelola Sumbu Filosofi Yogyakarta di Kalurahan Panggungharjo, serta bagaimana relasi kuasa antara Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintah Kalurahan Panggungharjo dan masyarakat membentuk pola partisipasi yang terjadi. Bab ini selanjutnya akan menganalisis temuan pada BAB III dengan mendialogkannya dengan konsep *voice*, *access* dan *control*. Analisis dimulai dari dimensi *voice* untuk melihat ruang penyampaian aspirasi masyarakat, dilanjutkan dengan dimensi *access* untuk menilai keterbukaan informasi dan peluang keterlibatan serta diakhiri dengan dimensi *control* untuk menelaah posisi masyarakat dalam pengambilan keputusan dan pengawasan kebijakan. Melalui analisis ini, diharapkan dapat diperoleh pemahaman mengenai karakter partisipasi masyarakat dalam tata kelola Sumbu Filosofi Yogyakarta di tingkat lokal.

Analisis Dimensi *Voice* dalam Tata Kelola Sumbu Filosofi Yogyakarta

Dimensi *voice* dalam konsep partisipasi merujuk pada kemampuan dan ruang yang dimiliki masyarakat untuk menyampaikan aspirasi, pendapat, kritik serta keluhan terhadap kebijakan dan program pembangunan yang berdampak pada kehidupan mereka. *Voice* tidak hanya dimaknai sebagai adanya forum komunikasi, tetapi juga berkaitan dengan sejauh mana suara tersebut diperhatikan, dipertimbangkan dan berpotensi memengaruhi arah kebijakan. Dengan demikian, keberadaan saluran komunikasi formal belum tentu mencerminkan kuatnya partisipasi apabila aspirasi yang disampaikan tidak memiliki daya dorong dalam proses pengambilan keputusan.

Berdasarkan temuan penelitian di Kalurahan Panggungharjo, dimensi *voice* masyarakat dalam pengelolaan Sumbu Filosofi Yogyakarta secara umum telah tersedia, namun masih berada dalam batasan tertentu. Ruang penyampaian aspirasi masyarakat muncul melalui mekanisme berjenjang mulai dari tingkat padukuhan, pemerintah kalurahan hingga keterwakilan Pokjanis. Melalui jalur ini, masyarakat dapat menyampaikan usulan, keluhan maupun pandangan terkait kegiatan pengelolaan kawasan, baik secara langsung maupun melalui perwakilan formal.

Namun demikian, analisis terhadap praktik di lapangan menunjukkan bahwa *voice* masyarakat cenderung masih bersifat operasional dan teknis, bukan strategis. Aspirasi yang muncul lebih banyak

berkaitan dengan persoalan operasional, seperti kegiatan sosial budaya, pemanfaatan ruang luar kawasan, atau pelaksanaan agenda tertentu, sementara ruang untuk memengaruhi arah kebijakan utama, perencanaan jangka panjang, dan penataan fisik kawasan relatif terbatas. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun masyarakat memiliki ruang berbicara, substansi suara yang disampaikan belum sepenuhnya menyentuh inti pengambilan keputusan.

Pola *voice* yang demikian juga dipengaruhi oleh struktur tata kelola Sumbu Filosofi yang bersifat hierarkis. Kebijakan strategis dan keputusan utama berada di tangan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat, sehingga aspirasi dari tingkat lokal harus melewati beberapa lapisan birokrasi sebelum dapat dipertimbangkan. Dalam konteks ini, *voice* masyarakat di Kalurahan Panggungharjo lebih berfungsi sebagai masukan daripada sebagai penentu kebijakan. Aspirasi masyarakat dapat disampaikan, namun realisasinya sangat bergantung pada prioritas program dan kebijakan di tingkat provinsi.

Kondisi ini tidak lepas dari status Sumbu Filosofi Yogyakarta yang baru memasuki tahun kedua pasca penetapan UNESCO. Dalam fase transisi ini, struktur tata kelola masih bersifat hierarkis dan sentralistik. Sebagaimana yang diungkapkan Ahmad Junaidi, S.Ag. mengenai warga yang tidak diikutsertakan membahas bersama sejak penetapan UNESCO. Sosialisasi mengenai kebijakan Sumbu Filosofi lebih sering dilakukan setelah keputusan strategis ditetapkan, bukan pada tahap perumusan awal. Sifat komunikasi yang cenderung *top-down* ini merupakan karakteristik fase awal, di mana pemerintah masih memprioritaskan penyelarasan kebijakan lokal dengan standar internasional OUV. Akibatnya, masyarakat mengetahui rencana kebijakan tanpa memiliki ruang yang memadai untuk memengaruhi proses perumusannya. Hal ini memperlihatkan bahwa *voice* masyarakat lebih ditempatkan dalam kerangka legitimasi kebijakan, bukan sebagai bagian integral dari proses pengambilan keputusan.

Meskipun demikian, penelitian ini juga menemukan adanya potensi *voice* dari bawah yang bersumber dari inisiatif lokal, khususnya melalui status Kalurahan Panggungharjo sebagai Desa Mandiri Budaya. Status tersebut memberikan ruang bagi pemerintah kalurahan dan masyarakat untuk menginisiasi kegiatan pelestarian budaya secara mandiri. Inisiatif-inisiatif lokal ini menjadi bentuk *voice* alternatif yang tidak sepenuhnya bergantung pada program Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, meskipun tetap berada dalam batasan regulasi dan kebijakan yang lebih luas.

Dengan demikian, dimensi *voice* dalam pengelolaan Sumbu Filosofi Yogyakarta di Kalurahan Panggungharjo dapat dikategorikan sebagai tersedia namun masih terbatas secara substantif. Masyarakat memiliki ruang untuk menyampaikan aspirasi dan dilibatkan dalam forum-forum tertentu, tetapi suara tersebut belum memiliki kekuatan yang signifikan untuk memengaruhi kebijakan strategis. *Voice* masyarakat lebih berfungsi sebagai saluran komunikasi dan koordinasi, bukan sebagai instrumen kontrol kebijakan. Kondisi ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat pada dimensi *voice* masih berada dalam kerangka partisipasi simbolik, di mana masyarakat didengar, tetapi belum sepenuhnya menjadi aktor penentu arah pengelolaan kawasan. Dalam kerangka teori

Arnstein, posisi ini mencerminkan tingkatan *Consultation*, di mana suara warga ditampung, namun kekuasaan pengambilan keputusan tetap berada di tangan aktor tingkat atas.

Analisis Dimensi *Access* dalam Tata Kelola Sumbu Filosofi Yogyakarta

Dimensi *access* dalam konsep partisipasi merujuk pada sejauh mana masyarakat memiliki kesempatan dan kemudahan untuk mengakses informasi, sumber daya, ruang kegiatan, serta manfaat yang dihasilkan dari suatu kebijakan atau program pembangunan. *Access* tidak hanya berkaitan dengan keterbukaan informasi, tetapi juga menyangkut kemampuan masyarakat untuk menjangkau ruang-ruang partisipasi secara nyata, baik secara sosial, administratif, maupun ekonomi. Dalam konteks pengelolaan Sumbu Filosofi Yogyakarta, dimensi *access* menjadi penting untuk melihat apakah pengakuan sebagai Warisan Dunia UNESCO turut membuka peluang keterlibatan masyarakat atau justru menciptakan pembatasan baru.

Berdasarkan temuan penelitian, upaya membuka akses informasi publik telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Balai Pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi (BPKSF). Ketersediaan website resmi, forum koordinasi Pokjanis serta kegiatan diseminasi informasi berupa sosialisasi menunjukkan adanya komitmen pemerintah untuk menyediakan saluran informasi terkait pengelolaan kawasan. Dalam konsep *access*, kondisi ini menunjukkan bahwa akses formal terhadap informasi telah disiapkan oleh pengelola kawasan.

Namun demikian, analisis lebih lanjut menunjukkan bahwa keterbukaan informasi tersebut belum sepenuhnya berbanding lurus dengan akses masyarakat di tingkat akar rumput. Informasi strategis seperti detail masterplan penataan kawasan, peta tata ruang dan jadwal realisasi program, cenderung berhenti pada level kelembagaan dan perangkat kalurahan. Seperti yang diungkapkan Siwi Junarto, S.T. selaku Dukuh Krapyak Kulon mengenai gambar penataan kawasan yang belum dapat disebarluaskan kepada masyarakat. Masyarakat umum memperoleh informasi secara berjenjang dan terbatas, sehingga akses terhadap pengetahuan yang bersifat strategis dan operasional masih timpang. Kondisi ini menandakan adanya kesenjangan antara ketersediaan informasi dengan efektivitas akses masyarakat.

Keterbatasan akses informasi strategis ini sangat berkaitan dengan kondisi Sumbu Filosofi Yogyakarta yang baru memasuki tahun kedua pasca penetapan UNESCO. Dalam fase transisi ini, pemerintah cenderung melakukan control ketat terhadap informasi perencanaan guna menghindari spekulasi atau resistensi dini sebelum rencana teknis benar-benar matang. Akibatnya, terjadi kesenjangan antara ketersediaan informasi di meja birokrasi dengan efektivitas jangkauan informasi di tangan warga.

Selain akses informasi, dimensi *access* juga tercermin dalam keterlibatan masyarakat dalam pelestarian kawasan. Penelitian menunjukkan bahwa masyarakat Panggungharjo memiliki akses untuk terlibat dalam kegiatan tertentu, seperti kerja bakti membersihkan kawasan Panggung Krapyak, agenda kebudayaan dan kegiatan yang difasilitasi oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keterlibatan ini menunjukkan bahwa masyarakat tidak sepenuhnya terpinggirkan dari aktivitas pengelolaan kawasan.

Namun, akses tersebut bersifat selektif dan terbatas pada ruang-ruang tertentu, terutama di area luar atau penyangga kawasan. Akses masyarakat terhadap ruang inti Panggung Krapyak dan praktik yang bersifat teknis masih dibatasi dan berada di bawah kewenangan Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Seperti yang diungkapkan Siwi Junarto, S.T. dan Haryanto selaku Juru Pelihara Panggung Krapyak bahwa untuk saat ini kegiatan pelestarian bangunan hanya bisa dilakukan oleh juru pelihara dan semenjak ditetapkan UNESCO belum terbuka secara bebas untuk umum. Pembatasan ini secara normatif dapat dipahami sebagai bagian dari upaya menjaga keaslian, keamanan dan keberlanjutan Panggung Krapyak sebagai salah satu bagian dari situs warisan dunia. Akan tetapi, dari perspektif partisipasi, kondisi ini menunjukkan bahwa *access* masyarakat lebih bersifat simbolik dan tidak mencakup akses substantif terhadap pengelolaan inti kawasan.

Dimensi *access* juga berkaitan dengan akses terhadap manfaat ekonomi yang dihasilkan dari status Warisan Dunia UNESCO. Temuan penelitian menunjukkan bahwa peluang keterlibatan masyarakat sebagai pemandu wisata atau pelaku ekonomi pendukung masih terbatas. Program *Jogja Heritage Track* dan layanan pemanduan lebih terpusat pada lokasi dengan tingkat kunjungan wisatawan yang tinggi seperti kawasan Tugu Jogja dan Kompleks Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat seperti yang diungkapkan Ari Suryanto, S.E. selaku Lurah Panggungharjo bahwa kawasan sekitaran Panggung Krapyak belum terlalu ramai dikunjungi wisatawan, dari hal tersebut dapat dilihat bahwa masyarakat Panggungharjo belum sepenuhnya memperoleh akses yang setara terhadap peluang ekonomi tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa manfaat ekonomi dari pengelolaan Sumbu Filosofi belum terdistribusi secara merata hingga ke tingkat lokal.

Di sisi lain, terdapat upaya mendorong *access* masyarakat melalui jalur alternatif, seperti pengembangan UMKM dan kegiatan ekonomi kreatif yang dapat memanfaatkan arus kunjungan wisata seperti pada agenda *Jogja World Heritage Festival* dan *Selasa Wagen*. Upaya ini menunjukkan bahwa meskipun akses formal terhadap sektor pariwisata masih terbatas, terdapat ruang bagi masyarakat untuk memperoleh manfaat secara tidak langsung.

Dengan demikian, dimensi *access* dalam pengelolaan Sumbu Filosofi Yogyakarta di Kalurahan Panggungharjo menunjukkan pola akses yang tersedia tetapi belum merata dan belum sepenuhnya inklusif. Masyarakat memiliki akses terhadap informasi umum dan kegiatan tertentu, tetapi akses terhadap ruang inti pengelolaan, dokumen strategis, dan manfaat ekonomi utama masih terbatas. Kondisi ini menegaskan bahwa keberadaan saluran akses formal belum secara otomatis menjamin partisipasi yang bermakna. *Access* masyarakat masih berada pada tahap adaptif, di mana masyarakat dilibatkan sebagai pendukung program, namun belum sebagai aktor yang memiliki akses penuh terhadap sumber daya dan manfaat yang dihasilkan dari pengelolaan kawasan Sumbu Filosofi Yogyakarta.

Hal ini merupakan indikasi bahwa partisipasi masyarakat masih berada pada level *Tokenisme*

khususnya pada anak tangga *Informing* (pemberian informasi/komunikasi searah). Keterbatasan akses informasi dan ruang fisik ini merupakan konsekuensi dari status Sumbu Filosofi yang baru memasuki tahun kedua pasca penetapan UNESCO. Dalam fase transisi ini, pemerintah memprioritaskan upaya standarisasi tata kelola, yakni penyusunan regulasi yang ketat sesuai kriteria internasional. Hal ini menyebabkan ruang partisipasi masyarakat masih dibatasi untuk sementara waktu, guna mencegah risiko pengelolaan yang dapat mengancam integritas situs di masa awal transisi ini (Hamidah & Hakim, 2023).

Analisis Dimensi *Control* dalam Tata Kelola Sumbu Filosofi Yogyakarta

Dimensi *control* dalam konsep partisipasi merujuk pada sejauh mana masyarakat memiliki kewenangan nyata untuk memengaruhi, menentukan serta mengawasi arah kebijakan dan pelaksanaan program pembangunan. *Control* dimaknai sebagai kemampuan aktor lokal untuk ikut menentukan keputusan strategis, mengelola sumber daya serta memastikan akuntabilitas pelaksanaan kebijakan.

Berdasarkan temuan penelitian, dimensi *control* dalam pengelolaan Sumbu Filosofi Yogyakarta di Kalurahan Panggungharjo menunjukkan pola yang cenderung sentralistik dan hierarkis. Kendali strategis atas kebijakan, perencanaan makro, perizinan serta pengelolaan anggaran didominasi oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat. Ini seperti yang tertuang dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Warisan Dunia Sumbu Filosofi Yogyakarta yang didalamnya terdapat status kepemilikan atribut Sumbu Filosofi Yogyakarta termasuk Panggung Krapyak adalah milik Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat sedangkan kawasan Sumbu Filosofi sisi selatan adalah milik Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Posisi masyarakat dan pemerintah kalurahan lebih banyak ditempatkan sebagai pelaksana kebijakan di tingkat lokal, Seperti yang diungkapkan Hosni Bimo Wicaksono, A.Md. bahwa pemerintah kalurahan menunggu aksi dari Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Pola ini menegaskan bahwa meskipun terdapat ruang partisipasi, kendali utama tetap berada pada aktor di tingkat atas.

Sentralisasi *control* ini tidak dapat dilepaskan dari status Kawasan Sumbu Filosofi Yogyakarta sebagai Warisan Dunia UNESCO dan konsekuensi dari masa transisi dua tahun pasca penetapan. Pengakuan internasional tersebut membawa konsekuensi berupa kewajiban untuk mematuhi standar, pedoman dan persyaratan pelestarian yang ketat terhadap standar *Outstanding Universal Value* (OUV). Hal ini seperti yang disampaikan Soeyono Cahyo Widodo, S.H. bahwa mereka harus patuh terhadap aturan UNESCO karena jika tidak status warisan dunia tersebut akan dicabut. Dalam hal ini Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat berperan sebagai penanggung jawab utama dalam menjaga keberlanjutan status warisan dunia. Akibatnya, ruang *control* masyarakat lokal masih terbatas karena kebijakan harus disesuaikan dengan kepentingan yang bersifat global dan jangka panjang.

Di tingkat kelembagaan lokal, keberadaan Pokjanis secara formal dapat dipandang sebagai mekanisme penguatan kontrol kolektif. Pokjanis menyediakan ruang koordinasi lintas aktor serta menjadi forum evaluasi rutin terhadap pelaksanaan program. Namun hasil penelitian menunjukkan bahwa fungsi kontrol Pokjanis lebih bersifat operasional dan administratif, bukan strategis. Rapat evaluasi bulanan berfungsi untuk memastikan program yang telah ditetapkan berjalan sesuai rencana, belum untuk merumuskan atau mengubah arah kebijakan utama. Dengan demikian, kontrol yang dijalankan melalui Pokjanis lebih bersifat kontrol prosedural dibandingkan kontrol substantif.

Selain faktor kelembagaan, kendali anggaran juga menjadi aspek penting dalam menganalisis dimensi *control*. Pembangunan dan penataan fisik Kawasan Sumbu Filosofi Yogyakarta membutuhkan anggaran yang sangat besar dan sangat bergantung pada Dana Keistimewaan yang dikelola oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Ketergantungan ini membuat pemerintah kalurahan dan masyarakat tidak memiliki posisi tawar yang kuat dalam menentukan prioritas pembangunan. Kendali anggaran yang terpusat secara langsung berimplikasi pada kendali kebijakan, sehingga ruang kontrol lokal menjadi semakin terbatas.

Dalam konteks perencanaan kawasan, relasi antara *masterplan* Pemerintah Kalurahan Panggungharjo dan *masterplan* Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta juga mencerminkan terbatasnya dimensi *control*. Pemerintah kalurahan memiliki ruang untuk menyampaikan masukan dan pertimbangan lokal, khususnya terkait titik-titik yang dimanfaatkan masyarakat. Namun, masukan tersebut bersifat konsultatif dan tidak mengikat. Keputusan akhir tetap berada di tingkat provinsi. Hal ini menunjukkan bahwa kontrol kalurahan dalam perencanaan lebih berfungsi sebagai pemberi masukan ketimbang penentu kebijakan.

Di tingkat masyarakat, *control* terhadap pengelolaan Sumbu Filosofi relatif lemah. Masyarakat umumnya terlibat setelah kebijakan ditetapkan dan lebih banyak menjalankan arahan dari atas. Minimnya ruang musyawarah substantif sebelum pengambilan keputusan strategis memperkuat karakter partisipasi yang top-down. Seperti yang diungkapkan Ahmad Junaidi, S.Ag. bahwa masyarakat hanya mengikuti arahan atas. Kondisi ini menunjukkan bahwa masyarakat belum ditempatkan sebagai subjek pengendali kebijakan, melainkan sebagai objek implementasi kebijakan.

Secara keseluruhan, analisis dimensi *control* menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam tata kelola Sumbu Filosofi Yogyakarta di Kalurahan Panggungharjo masih berada pada tingkat rendah. Kendali strategis, anggaran, dan pengawasan utama berada di tangan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat. Sementara itu, masyarakat dan pemerintah kalurahan memiliki ruang kontrol yang terbatas dan bersifat operasional. Kondisi ini menegaskan bahwa praktik partisipasi yang berlangsung belum sepenuhnya mencerminkan tata kelola partisipatif yang berbasis pada *control* bersama, melainkan masih berada dalam kerangka tata kelola yang sentralistik dengan partisipasi yang bersifat simbolik.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan analisis data mengenai tata kelola partisipatif Sumbu Filosofi Yogyakarta di Kalurahan Panggungharjo, penelitian ini menyimpulkan bahwa partisipasi Kelompok Kerja Teknis (Pokjanis) dan masyarakat masih menunjukkan kecenderungan pada tingkatan *tokenisme*. Kondisi ini ditandai dengan tersedianya ruang partisipasi formal, namun belum disertai dengan pembagian kekuasaan yang substantif dalam proses pengambilan keputusan. Kesimpulan ini didasarkan pada temuan dalam tiga dimensi utama partisipasi, yaitu: **Pertama**, dimensi *voice* (suara), masyarakat dan pemerintah kalurahan telah memiliki ruang untuk menyampaikan aspirasi dan keluhan bahkan terdapat ruang bagi inisiatif lokal yang muncul dari bawah seperti *Jagongan Selapanan*. Namun aspirasi tersebut lebih bersifat teknis-operasional. Suara masyarakat seringkali terhambat oleh keterbatasan anggaran dan prioritas pembangunan di tingkat provinsi sehingga terdapat kendala dalam merealisasikan usulan masyarakat. **Kedua**, dimensi *access* (akses), upaya keterbukaan informasi oleh BPKSF sudah terlihat melalui informasi pada website Sumbu Filosofi dan koordinasi bulanan Pokjanis. Namun, terdapat ketidakseimbangan antara pihak pengelola utama di tingkat atas dengan masyarakat di tingkat akar rumput. Akses informasi mengenai kebijakan strategis dan masterplan jangka panjang cenderung berhenti pada level perangkat kalurahan. Meskipun demikian, Pemerintah DIY dalam hal ini BPKSF juga telah melakukan upaya pelibatan masyarakat seperti pada agenda *Jogja World Heritage Festival*, *Selasa Wagen* dan kerja bakti membersihkan kawasan Panggung Krapyak, meskipun akses ke dalam inti Panggung Krapyak belum dapat dijangkau seluruh lapisan masyarakat karena merupakan upaya menjaga nilai keaslian dan kelestarian situs Panggung Krapyak sebagai salah satu *landmark*. **Ketiga** dimensi *control* (kontrol), tingkat partisipasi masyarakat berada pada level yang rendah, meski kalurahan memiliki *control* atas program mandiri desa budaya (inisiatif lokal). Otoritas pengambilan keputusan, kendali anggaran yaitu Dana Keistimewaan dan fungsi pengawasan strategis didominasi oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat. Ketergantungan pada Dana Keistimewaan dan aturan internasional UNESCO menjadi faktor membatasi daya tawar masyarakat dalam menentukan arah penataan kawasan secara makro. Selain itu, perlu untuk dijelaskan bahwa praktik tokenisme ini merupakan konsekuensi dari fase transisi dua tahun pasca penetapan Sumbu Filosofi Yogyakarta sebagai Warisan Dunia UNESCO. Dalam masa awal ini (2023-2025), Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta memprioritaskan standarisasi manajemen dan pengamanan aset sesuai kriteria internasional, sehingga pola tata kelola masih bersifat sentralistik (*top-down*). Secara keseluruhan, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa praktik partisipasi masyarakat di Kalurahan Panggungharjo masih berada pada tahap transisi dan sinkronisasi, seiring dengan status Sumbu Filosofi Yogyakarta yang baru memasuki dua tahun pasca penetapan sebagai Warisan Dunia UNESCO. Dalam fase awal ini, tata kelola masih bersifat sentralistik dan hierarkis, sehingga partisipasi masyarakat cenderung berada pada kategori simbolik atau tokenistik. Masyarakat dilibatkan untuk mendukung dan melaksanakan program yang telah ditetapkan, namun belum diposisikan

sebagai mitra setara dalam pengambilan keputusan kebijakan.

Dengan demikian, praktik tokenisme dalam tata kelola Sumbu Filosof Yogyakarta di Kalurahan Panggungharjo tidak dapat dipahami sebagai kegagalan partisipasi semata, melainkan sebagai konsekuensi dari struktur kekuasaan dan tata kelola warisan budaya yang menuntut adanya pengendalian ketat pada fase awal pengelolaan. Meskipun terdapat potensi besar melalui inisiatif lokal dan status Desa Mandiri Budaya yang dimiliki Kalurahan Panggungharjo, masyarakat belum sepenuhnya ditempatkan sebagai aktor yang memiliki kewenangan setara dalam proses pengambilan keputusan strategis. Namun demikian, kondisi ini juga membuka peluang bagi peningkatan kualitas partisipasi masyarakat di masa mendatang, seiring dengan berkembangnya sistem tata kelola dan meningkatnya pengalaman pengelolaan kawasan warisan dunia.

DAFTAR PUSTAKA

- Anugrah, P. (2016). Partisipasi Masyarakat Dalam Melakukan Pembayaran Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan Di Kecamatan Palaran Kota Samarinda (Prisma Anugrah) – eJournal Ilmu Administrasi Publik. *eJournal Administrasi Negara*, 4(3), 4279–4289.
- Arbayah, S., & Suparti, H. (2022). Level Of Community Participation In Development Planning Deliberations In Maburai Village, Murung Pudak District, Tabalong Regency. *PubBis : Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi Publik dan Administrasi Bisnis*, 6(1), 39–48. <https://doi.org/10.35722/pubbis.v6i1.516>
- Ashoka, Y. B. R. K., Aminuddin, N. A., Fibriolawati, S. P., Bachri, H. S., Modjo, R. S., & Prihantoro, F. (2024). Kesiapan Masyarakat dalam Pengelolaan Sumbu Filosofi Yogyakarta berbasis Cultural Heritage Management. *JANUS*, 2(1), 46–59. (-). <https://doi.org/10.22146/janus.12699>
- Centre, U. W. H. (2023). 45 COM 8B.39—Decision. UNESCO World Heritage Centre. <https://whc.unesco.org/en/decisions/8420/>
- Eko, S. (2004). *Reformasi politik dan pemberdayaan masyarakat*. APMD PRESS.
- Fadliliah, L., & Setiawan, B. (2023). Partisipasi Masyarakat Sebagai Perangkat Historic Urban Landscape Dalam Pengelolaan Kawasan Sumbu Filosofi Di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Perencanaan Dan Pengembangan Kebijakan*, 3(3), 187–198. <https://doi.org/10.35472/jppk.v3i3.1562>
- Febriyanti, R., Setiawan, A., & Rochaeni, A. (2024). Tata Kelola Bumdes Dalam Rangka Peningkatan Ekonomi Di Desa Mekarsari Kecamatan Ngamprah Kabupaten Bandung Barat. *Praxis Idealist : Jurnal Mahasiswa Ilmu Pemerintahan*, 1(1). <https://doi.org/10.36859/jp.v1i1.2840>
- Hamidah, N. S., & Hakim, R. J. (2023). Peran Sosial Media Atas Perilaku Konsumtif Belanja Bagi Ibu Rumah Tangga Di Desa Lebaksari Kec.Parakansalak. *Sentri: Jurnal Riset Ilmiah*, 2(3), 682–686. <https://doi.org/10.55681/sentri.v2i3.618>
- Hardani, H. A., Roushandy Asri Fardani, Jumari Ustiaty, Evi Fatmi Utami, Dhika Juliana Sukmana, dan Ria Rahmatul Istiqomah., Nur, H., & Auliya, A. (2020). *Metode Penelitian Kualitatif & Kuantitatif*. CV. Pustaka Ilmu.
- Hutagalung, S. S. (2022). *Buku Ajar Partisipasi dan Pemberdayaan Sektor Publik*. CV. Literasi Nusantara Abadi.

- Maulina, I., Harahap, M. K., & Afri, E. (2023). FGD: Manajemen Tata Kelola Jurnal Menuju Bereputasi. *Dedikasi Sains Dan Teknologi (DST)*, 3(1), 65–68. <https://doi.org/10.47709/dst.v3i1.2491>
- Mukhtar, M. (2013). *Metode praktis penelitian deskriptif kualitatif*. <https://library.esaunggul.ac.id/detailbuku/index/22100>
- Nabilah, D., & Abdullah, S. (2024). Analisis Tata Kelola Adminstrasi Pemerintahan Desa Di Desa Pinang Sebatang Timur Kecamatan Tualang Kabupaten Siak. *Journal of Public Administration Review*, 1(2), 1435–1449.
- Permono, A. (2021). Sangkan Paraning Dumadi Sumbu Filosofi Yogyakarta: Dalam Lensa Fenomenologi-Hermeneutika. *Nun: Jurnal Studi Alquran Dan Tafsir Di Nusantara*, 7(1), 163–208. <https://doi.org/10.32495/nun.v7i1.233>
- Rasyid, I., & Masjid, A. A. (2022). Filosofi Kehidupan dari Bangunan Bersejarah Panggung Krapyak Kota Yogyakarta. *Rinontje: Jurnal Pendidikan Dan Penelitian Sejarah*, 3(2). <https://jurnal.ipw.ac.id/index.php/rinontje/article/view/126>
- Rinepta, A. G. (2023). *Sah! UNESCO Tetapkan Sumbu Filosofi Yogyakarta Jadi Warisan Budaya Dunia*. detikjogja. <https://www.detik.com/jogja/budaya/d-6938467/sah-unesco-tetapkan-sumbu-filosofi-yogyakarta-jadi-warisan-budaya-dunia>
- Sarwono, J. (2006). *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. Graha Ilmu. - References—Scientific Research Publishing. <https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=3637741>
- Sholat, J., Suhargon, R., & Arjunawa, A. (2025). Good And Clean Government Dalam Sistem Tata Kelola Pemerintahan Di Indonesia. *Journal Of Science And Social Research*, 8(2), 1345–1350. <https://doi.org/10.54314/jssr.v8i2.3104>
- Wijaya, M. P. A. (2024). *Kajian Konektivitas Dan Integrasi Kawasan Sumbu Filosofi Yogyakarta Sesudah Ditetapkan Menjadi Warisan Dunia Penggal Jalan Tugu Yogyakarta Hingga Titik Nol* [S1, Universitas Atma Jaya Yogyakarta]. <https://repository.uajy.ac.id/id/eprint/32900/>