

BAB II

GAMBARAN UMUM BOROBUDUR SEBAGAI WARISAN BUDAYA DUNIA DAN EVALUASI DALAM PELAKSANAAN KONSERVASI PELESTARIANNYA

Bab I telah menjelaskan bahwa konservasi yang dilakukan terhadap Borobudur memiliki ketidaksesuaian dengan tanggung jawab Indonesia terhadap Konvensi 1972. Hal tersebut merupakan bentuk rendahnya kepatuhan Indonesia terhadap Konvensi 1972. Bab II berisi gambaran umum yang terbagi menjadi empat sub bab. Sub bab pertama menjelaskan sejarah dan tanggung jawab negara terhadap World Heritage Convention atau Konvensi 1972. Sub bab menjelaskan tentang World Heritage List berikut dengan kriteria yang harus dimiliki untuk dapat masuk ke dalam daftar tersebut. Sub bab ketiga menjelaskan tentang Borobudur sebagai warisan dunia di dalam World Heritage List. Sub bab keempat menjelaskan tentang permasalahan dan ketidaksesuaian terhadap Konvensi 1972 yang terjadi pada usaha konservasi Borobudur.

2.1 Sejarah World Heritage Convention dan Tanggung Jawab Negara Peratifikasi

World Heritage Convention atau dapat juga disebut dengan Konvensi 1972 dibuat dengan tujuan untuk melindungi warisan dunia yang mengandung “universal value”. Konvensi ini mulai berlaku saat telah diratifikasi oleh dua puluh negara pada tahun 1975. Hingga tahun 2019, 193 negara telah mengakui Konvensi 1972. (Slatyer, 2014)

Konvensi 1972 adalah instrumen resmi pertama yang mencakup urusan hukum, administrasi, dan finansial dari usaha-usaha penyelamatan dan preservasi situs warisan dunia. Tujuan dibalik pembuatan Konvensi 1972 adalah untuk menjaga situs-situs warisan dunia yang memiliki *outstanding universal value*. Selain itu, pembentukan Konvensi 1972 juga didasari oleh kesadaran bahwa warisan-warisan budaya dan alam yang ada di dunia sangatlah penting sehingga penjagaannya tidak bisa menjadi tanggung jawab negara secara individu saja, tetapi harus menjadi tanggung jawab komunitas internasional (Slatyer, 2014).

Negara yang menandatangani Konvensi 1972 memiliki kewajiban untuk melakukan konservasi terhadap situs warisan dunia yang berada di wilayahnya dan sebagai gantinya, komunitas internasional akan membantu negara tersebut dalam usaha konservasi. Menyusul aktifnya Konvensi 1972, terdapat pula beberapa hal yang dibuat untuk mendukung berjalannya konservasi terhadap situs warisan dunia, diantaranya: World Heritage List yang merupakan daftar warisan dunia baik alam maupun budaya; World Heritage Committee yang merupakan

21 negara dari keseluruhan jumlah anggota yang dipilih sebanyak dua tahun sekali dan bertugas untuk memilih, menentukan, serta meninjau usulan warisan dunia dari negara; dan World Heritage Fund yang merupakan pembiayaan yang ditujukan untuk membantu negara dalam melakukan konservasi terhadap warisan dunia yang berada pada wilayahnya (ICOMOS).

Konvensi ini mewajibkan negara anggota untuk memastikan identifikasi, proteksi, presentasi, dan pewarisan warisan dunia yang ada di wilayahnya kepada generasi di masa mendatang. Dengan menjadi anggota, negara-negara harus setuju untuk melakukan semua hal yang diperlukan demi konservasi situs warisan dunia dengan sumber dayanya sendiri dan bantuan dari komunitas internasional (Wijesuriya, Thompson, & Young, 2013). Konvensi ini mewajibkan pemerintah negara untuk mengadopsi peraturan-peraturan yang memberikan situs warisan dunia fungsi dalam kehidupan komunitas di sekitarnya dan untuk membuat perencanaan yang komprehensif terkait dengan proteksi terhadap situs warisan dunia (Pedersen, 2002).

ICOMOS dalam publikasinya yang berjudul *Tourism Handbook for World Heritage Site Managers* merangkum tanggungjawab negara dalam pengelolaan warisan budaya dunia yang sudah masuk ke dalam World Heritage List. Negara harus membuat dan mengimplementasikan peraturan demi kelestarian warisan dunia serta melakukan pengembangan riset terhadap kelestarian warisan dunia tersebut. Pengembangan riset ini bisa berbentuk pendirian badan pelestarian dan pusat studi pelestarian. Selain itu, negara juga wajib untuk membuat sebuah perencanaan yang berorientasi pada pelestarian warisan dunia yang ada di wilayahnya¹ (Pedersen, 2002).

Bentuk implementasi dari tanggung jawab yang dibebankan kepada negara oleh Konvensi 1972 bisa berbeda di setiap negara. Beban untuk mematuhi kewajiban yang

¹Mengadopsi peraturan yang memberikan fungsi kepada warisan budaya terhadap kehidupan komunitas dan menyatukan proteksi terhadap suatu warisan dunia ke dalam program perencanaan yang komprehensif;

Membuat jasa demi proteksi, konservasi, dan interpretasi terhadap suatu warisan dunia

Mengembangkan penelitian dan riset serta metode operasi untuk melawan bahaya yang mengancam suatu warisan dunia;

Mengambil tindakan legal, ilmiah, teknis, administratif dan finansial yang diperlukan untuk menjaga dan menampilkan suatu warisan dunia;

Membantu perkembangan pusat-pusat pelatihan dan riset dalam lingkup nasional atau regional yang bergerak pada bidang konservasi dan interpretasi

dibebankan, sebenarnya hanya dibebankan kepada negara namun dalam pelaksanaannya konservasi terhadap suatu warisan dunia yang berada dalam wilayah negara harus melibatkan semua level pemerintahan. Artinya, tugas-tugas untuk memenuhi kewajiban dari menjadi negara anggota Konvensi 1972 dapat dibebankan kepada pemerintah lokal (Wijesuriya, Thompson, & Young, 2013).

Menurut ICOMOS Fact and Numbers, sampai dengan Oktober 2016, sudah terdapat 1052 tempat yang berada dalam World Heritage List dengan 814 merupakan situs budaya, 203 merupakan situs alam, dan sebanyak 35 merupakan situs campuran alam dan budaya sedangkan sebanyak 55 merupakan warisan budaya yang berada dalam World Heritage in Danger (ICOMOS, 2016).

Menurut Konvensi 1972, terdapat kriteria-kriteria yang dapat mendeskripsikan warisan dunia budaya dan alam. Bagi warisan dunia kategori budaya, terdapat tiga jenis yang dapat dinominasikan sebagai bagian dari World Heritage List diantaranya monumen, kumpulan bangunan dan situs (Wijesuriya, Thompson, & Young, 2013).

Monumen merupakan karya arsitektural, karya patung dan lukisan yang penting, elemen-elemen atau struktur pada sifat arkeologis, prasasti, peninggalan pada gua, dan kombinasi dari fitur-fitur yang memiliki *outstanding universal value* dari sisi sejarah, seni, dan ilmu pengetahuan (Pedersen, 2002).

Kumpulan bangunan atau *groups of building* merupakan kumpulan dari bangunan-bangunan yang tergabung atau terpisah yang disebabkan oleh arsitektur, homogenitas atau tempatnya pada suatu lanskap menjadi memiliki *outstanding universal value* dari sisi sejarah, seni, dan ilmu pengetahuan (Pedersen, 2002).

Situs merupakan hasil karya manusia atau gabungan antara karya manusia dan alam, dan area-area yang juga termasuk situs arkeologis yang memiliki *outstanding universal value* dari sisi sejarah, keindahan, etnologis dan antropologis (Pedersen, 2002).

Berdasarkan pasal 2 pada Konvensi 1972, *natural heritage* atau warisan alam merupakan fitur-fitur alam yang berisikan formasi atau kumpulan formasi fisik dan biologis yang memiliki *outstanding universal value* dari sudut pandang keindahan atau ilmu pengetahuan; formasi geografis dan psiografis serta area-area yang didefinisikan secara tepat yang merupakan habitat bagi spesies langka dari binatang dan tumbuhan serta memiliki *outstanding universal value* dari sudut pandang ilmu pengetahuan dan konservasi; situs-situs

alam atau area-area alam yang digambarkan secara tepat memiliki *outstanding universal value* dari sudut pandang ilmu pengetahuan, konservasi, dan keindahan alam (Pedersen, 2002).

Untuk dapat dinobatkan menjadi bagian dari World Heritage List, suatu warisan budaya atau alam harus memiliki setidaknya satu dari sepuluh kriteria World Heritage yang telah ditetapkan oleh Konvensi 1972. Kriteria ini kemudian kembali diklasifikasikan sebagai kriteria bagi warisan budaya dan alam. Bagi warisan budaya, untuk dapat berada dalam World Heritage List maka harus memiliki enam kriteria sebagai berikut: merepresentasikan sebuah mahakarya yang berasal dari kejeniusan dan kreatifitas manusia; atau menampilkan interaksi yang penting atas nilai-nilai manusia pada jangka waktu tertentu atau di dalam suatu area kebudayaan di dunia berkaitan dengan pengembangan pada arsitektur, karya seni yang luar biasa atau penataan kota dan desain lanskap; atau memiliki kesaksian yang unik atau setidaknya berbeda terhadap suatu tradisi budaya atau terhadap peradaban yang masih ada atau sudah hilang; atau menjadi contoh yang luar biasa dari pemukiman manusia tradisional atau pemakaian lahan yang merupakan representatif dari satu atau banyak budaya, khususnya jika warisan tersebut telah menjadi rentan sebagai akibat dari perubahan yang tidak dapat dihindari; atau secara langsung atau tidak langsung berhubungan dengan kejadian atau tradisi kehidupan, dengan nilai-nilai, atau dengan kepercayaan, dengan karya seni dan sastra yang memiliki signifikansi universal (Pedersen, 2002).

Sedangkan bagi warisan alam untuk dapat berada dalam World Heritage List harus memiliki satu dari empat kriteria berupa menjadi contoh yang luar biasa yang merepresentasikan tahapan-tahapan utama dari sejarah bumi, termasuk sejarah kehidupan, proses geologis yang signifikan ketika terjadi pembentukan daratan, atau unsur geomorfis atau psikografis yang signifikan; atau merupakan contoh yang luar biasa yang merepresentasikan proses ekologi dan biologi yang sedang terjadi dengan signifikan dalam evolusi dan perkembangan kehidupan di darat, air bersih, pantai, dan ekosistem kelautan dan komunitas dari binatang dan tumbuhan; atau memiliki fenomena alam yang sangat unggul atau area-area yang memiliki keindahan alam yang luar biasa; atau memiliki habitat terpenting bagi konservasi in-situ dari keragaman biologis termasuk habitat yang berisikan species yang terancam yang memiliki *outstanding universal value* dari sudut pandang ilmu pengetahuan dan konservasi (Pedersen, 2002).

Negara dapat mengajukan warisan budaya dan alam yang berada di wilayahnya untuk dimasukkan kepada World Heritage List. Warisan alam dan budaya yang diajukan terlebih

dahulu melewati proses penyeleksian yang dilakukan oleh World Heritage Committee (Goodwin, 2009).

2.2 Borobudur sebagai salah satu World Heritage List

Indonesia merupakan salah satu dari 192 negara yang telah menyetujui World Heritage Convention atau Konvensi 1972. Indonesia sendiri memiliki delapan warisan budaya dan alam yang berada di dalam World Heritage List yaitu Candi Borobudur yang masuk pada tahun 1991; Sistem Lanskap Subak di Bali yang masuk pada tahun 2012; Candi Prambanan yang masuk pada tahun 1991; dan Situs Manusia Purba Sangiran (1996). Warisan-warisan tersebut adalah warisan budaya sedangkan Taman Nasional Komodo yang masuk pada tahun 1991; Taman Nasional Lorentz yang masuk pada tahun 1999; dan Hutan Hujan Sumatra yang masuk pada tahun 2004 merupakan warisan alam. Hutan Hujan Sumatra masuk ke dalam World Heritage List in Danger pada tahun 2011 (UNESCO). Selain itu, Indonesia juga memiliki dua puluh warisan budaya dan alam yang berada di Tentative List atau daftar warisan budaya dan alam yang masih berada dalam proses pengajuan untuk masuk dalam World Heritage List (Balai Konservasi Borobudur, 2017).

Candi Borobudur merupakan dari warisan budaya dan alam di Indonesia yang dinobatkan ke dalam World Heritage pada tahun 1991. Candi Borobudur diperkirakan mulai dibangun dari tahun 775 Masehi sampai dengan 832 Masehi atau selama pemerintahan Dinasti Syailendra. Candi Borobudur terletak di Jawa Tengah, sekitar 40 kilometer dari Yogyakarta dan telah dinobatkan sebagai salah satu keajaiban dunia. Pada tahun 930 M, Borobudur diperkirakan telah terbengkalai dan pada akhirnya ditutupi oleh vegetasi dan menghilang selama ratusan tahun hingga akhirnya ditemukan kembali dalam keadaan runtuh dan berserakan pada tahun 1814 (Nagaoka, 2016). Walaupun sempat menghilang selama beberapa ratus tahun, namun keberadaan Borobudur telah tercatat dalam Babad Tanah Jawi, Babad Mataram, dan Serat Centhini. Borobudur juga disebut oleh Thomas Stamford Raffles dalam History of Java pada tahun 1817 (Tanudirjo, 2013).

Upaya restorasi pertama diinisiasi oleh pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1907 sampai dengan 1911. Upaya restorasi ini berfokus untuk membenahi drainase dan memperbaiki bagian-bagian candi yang tidak lagi berada pada tempatnya. Insinyur yang ditugaskan pada saat itu adalah Theodore Van Erp. Restorasi ini memiliki keterbatasan finansial namun setidaknya berhasil menstabilkan beberapa teras, memperbaiki sistem drainase air melalui

patung pancuran (Jaladwara) dan menyimpan dokumentasi berupa foto candi pada masa itu (Leisen & Plehwe-Leisen, 2013).

Pada tahun 1956, setelah ditemukan bahwa kondisi batu-batu candi terus mengalami kemerosotan, UNESCO menugaskan Prof. Coremans seorang peneliti dari Belgia untuk melakukan penelitian tentang permasalahan yang terjadi di Borobudur. Sejak tahun 1959, Institut Arkeologi Indonesia juga melakukan survey untuk mengetahui aspek-aspek dalam preservasi Borobudur. Selama penelitian dilakukan dari tahun 1959 sampai dengan tahun 1967, juga dilakukan beberapa proyek-proyek restorasi berskala kecil oleh Pemerintah Indonesia (Nagaoka, 2016).

Setelah penelitian oleh Prof. Coremans dimulai, UNESCO terus mengirimkan peneliti-peneliti dalam *expert missions* yang merupakan permintaan dari pemerintah Indonesia untuk terus melakukan identifikasi tentang cara-cara penyelamatan Candi Borobudur. Dari penelitian-penelitian yang dijalankan dalam *expert missions* ditemukan bahwa permasalahan dari preservasi Candi Borobudur pada waktu itu adalah kondisi alam dan aspek arsitektur dari Candi Borobudur diantaranya: lokasi pembangunan candi yang merupakan bukit dan berakibat pada ketidakstabilan. Selain itu Candi Borobudur juga dibangun di daerah rawan gempa. Permasalahan juga timbul dari kondisi iklim yang tropis dimana curah hujan yang tinggi dapat menyebabkan kerusakan pada fondasi dan drainase (Nagaoka, 2016). Dengan mempertimbangkan temuan-temuan yang ada, maka diputuskan bahwa rekonstruksi dengan skala kecil tidak lagi bisa mendukung penyelamatan Candi Borobudur.

Pada tahun 1968, diadakan persiapan dalam pemugaran Candi Borobudur. Persiapan pengerjaan ini merupakan kerjasama antara staff Institut Arkeologi Indonesia, Badan Restorasi Candi Borobudur, Universitas Gajah Mada, Institut Teknologi Bandung, dan berbagai ahli dan institusi asing dari Belanda, Prancis, Belgia, dan Italia (Nagaoka, 2016).

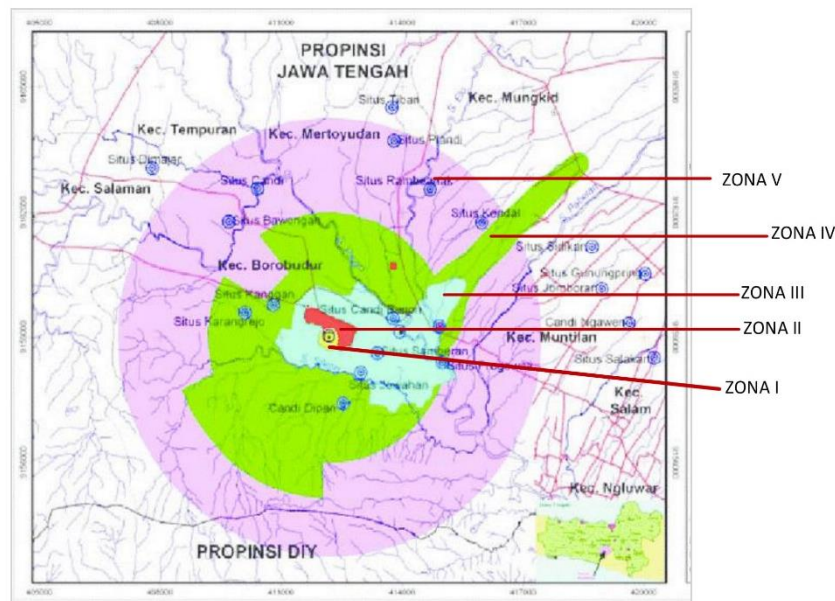
Pada tahun 1973, pemugaran kedua yang merupakan restorasi berskala besar resmi dimulai. Pemugaran ini mulai memakai teknologi canggih dan mulai menyasar bagian-bagian besar dari Candi Borobudur. Struktur candi diperkuat dengan memakai elemen beton dan mulai memperkenalkan sistem drainase internal. Blok-blok batu candi juga dibersihkan dan diawetkan terlebih dahulu sebelum dipasang kembali. Proyek restorasi berskala besar ini memakan waktu hingga tahun 1982 (Leisen & Plehwe-Leisen, 2013).

Borobudur masuk ke dalam World Heritage List delapan tahun setelah proyek restorasi besar pertamanya berakhir. Salah satu langkah awal pemerintah untuk mulai melakukan usaha

konservasi yang direkomendasikan Konvensi 1972 adalah menetapkan *Buffer Zone*. Area Borobudur dibagi menjadi lima zonasi yang dibuat pada kurun waktu restorasi besar sebelum dinobatkan sebagai World Heritage List (Ekarini, 2017). Kelima zonasi ini merupakan dasar nominasi Borobudur ke dalam World Heritage List. Area kelima zonasi tersebut dapat dilihat pada gambar 2.1 di bawah ini:

Gambar 2.1 Lima Zonasi Borobudur

Sumber: Integrated Management of Borobudur World Heritage Site: A Conflict Resolution Effort. Asia Pacific Management and Business Application.



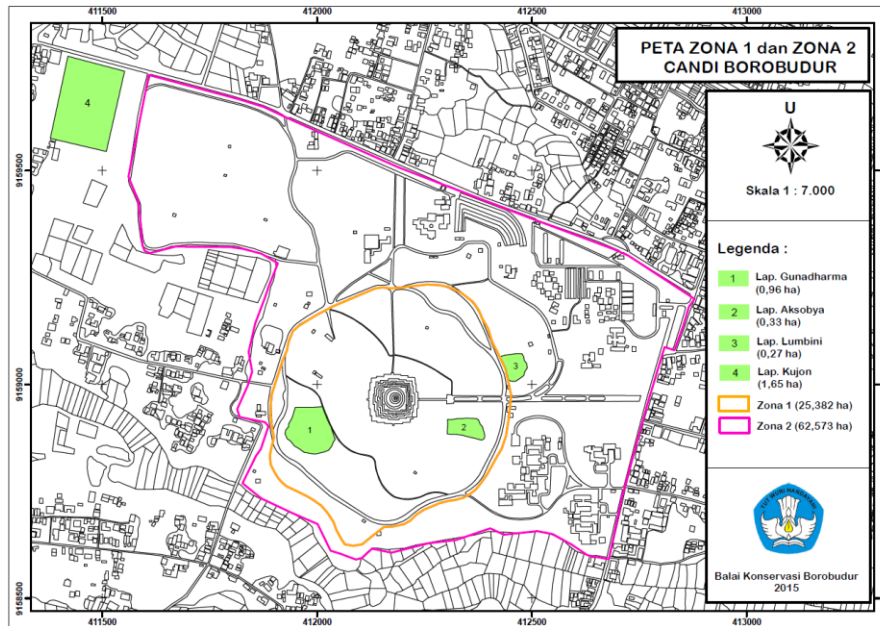
Zona 1 atau area berwarna kuning dikelola oleh Balai Konservasi Borobudur yang dibawah oleh Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan. Balai Konservasi Borobudur memiliki tujuan dan fungsi untuk memelihara keterawatan Borobudur dengan melakukan perawatan terhadap batuan candi serta menerbitkan kajian dan rekomendasi terhadap instansi pengelola lain yang bertanggung jawab pada Zona 2, 3, 4 dan 5. Zona 2 atau area yang berwarna merah dikelola oleh PT. Taman Wisata Candi yang dibawah oleh Kementrian BUMN. PT. Taman Wisata Candi merupakan perusahaan yang bertugas untuk melakukan pemanfaatan terhadap Borobudur. Pemanfaatan tersebut berbentuk jam operasioal Borobudur untuk pariwisata termasuk Borobudur Sunrise dan Sunset, Pengelolaan Hotel Manohara, serta pemasaran Borobudur sebagai tempat untuk perayaan dan event seperti Waisak yang diadakan setiap tahunnya PT. Taman Wisata Candi juga bertanggungjawab untuk mengelola infrastruktur pendukung pariwisata pada Zona 2 seperti museum dan kereta wisatawan. Zona 3 sampai dengan 5 atau area berwarna biru, hijau dan ungu menjadi tanggung jawab Pemerintah

Kabupaten Magelang. Pemerintah Kabupaten Magelang bertugas pada pemanfaatan zona di luar *buffer zone* dengan intensitas yang terbatas dan sepanjang pemanfaatan tersebut sesuai dengan koridor pelestarian Borobudur. Contoh pemanfaatan tersebut adalah pengelolaan parkir motor dan pembangunan homestay (Balai Konservasi Borobudur, 2015).

Zona 1 dan 2 merupakan Zona Inti dari kawasan pelestarian Borobudur. Zona 2 berfungsi sebagai *buffer zone*. Kantor PT. Taman Wisata Candi, Balai Konservasi Borobudur dan Mahonara: Centre of Borobudur Study terletak pada Zona 2. Zona 1 dan 2 dapat dilihat lebih jelas pada gambar 2.2 di bawah ini.

Gambar 2.2 Zona 1 dan 2 Borobudur

Sumber: website resmi Balai Konservasi Borobudur www.borobudurpedia.id



Selain tiga instansi utama yang telah disebutkan di atas, dalam usaha konservasi Borobudur juga terdapat aktor-aktor lainnya yaitu LSM dan paguyuban pekerja dan masyarakat, wisatawan, serta investor yang berinvestasi pada Zona Pelestarian 2 yang meliputi Zona 1, 2, dan 3. Organisasi masyarakat yang dominan adalah Paguyuban Brayat Panangaran dan TANKER (Tenaga Keamanan dan Ketertiban). Terdapat pula organisasi yang bergerak di bidang ekonomi seperti Forum Pedagang Lesehan Borobudur (Forples), Paguyuban Pedagang Sentra Kesenian dan Makanan Borobudur (SKMB), Paguyuban Andong Borobudur, Himpunan Pramuwisata Indonesia Borobudur (Hariadi Tidartogiri, wawancara pribadi. November 2019).

Paguyuban Brayat Panangaran Borobudur secara rutin setiap tahunnya mengadakan Ruwat Rawat Borobudur, event yang bertujuan memperkenalkan Borobudur dan nilai-nilai sejarah serta kebudayaannya. TANKER merupakan kumpulan masyarakat peduli keamanan yang seringkali membantu PT. Taman Wisata Candi dalam mengamankan *event* yang diselenggarakan di Borobudur. Forples dan SKMB merupakan paguyuban pedagang yang berjualan di jalur keluar pengunjung yang terletak di Zona II. Paguyuban Andong Borobudur merupakan kumpulan kusir andong yang beroperasi di Borobudur. HPI Borobudur merupakan sarana koordinasi *guide tour* di Borobudur dan merupakan himpunan pramuwisata satu-satunya yang dapat beroperasi di dalam Zona I dan II Borobudur. Selain organisasi masyarakat dan pihak-pihak yang memperoleh manfaat ekonomi dari Borobudur, terdapat pula wisatawan umum dan masyarakat umum di sekitar Borobudur (Hariadi Tidartogiri, wawancara pribadi. November 2019).

Dari penjelasan di atas, penulis mengkategorikan aktor-aktor dalam usaha konservasi Borobudur menjadi dua, yaitu aktor utama yang berperan langsung dalam usaha konservasi Borobudur yaitu Balai Konservasi Borobudur, PT. Taman Wisata Candi, dan Pemerintah Kabupaten Magelang serta aktor pendukung dalam usaha konservasi Borobudur yaitu organisasi masyarakat, organisasi pedagang, kusir andong, dan pramuwisata serta masyarakat umum dan wisatawan.

Kaitannya dengan pembangunan dan infrastruktur terdapat investor dan Kementerian PUPR sebagai pembuat rancangan tata ruang Borobudur sebagai Kawasan Strategis Nasional (Hari Setyawan, wawancara pribadi. Juli 2019).

Berdasarkan kepentingan dan power, maka aktor yang memiliki power yang kuat dengan kepentingan yang tinggi merupakan ketiga instansi utama yaitu Balai Konservasi Borobudur, PT. Taman Wisata Candi, dan Pemerintah Kabupaten Magelang. Ketiga instansi ini merupakan instansi yang memiliki kewenangan langsung pada pengelolaan Buffer Zones atau Zona 1 sampai dengan Zona 5 yang ada di Kompleks Candi Borobudur. Sementara aktor yang memiliki power yang kuat namun dengan kepentingan yang tidak rendah adalah Kementerian PUPR dan Pemerintah Pusat. Kementerian PUPR dan Pemerintah Pusat memiliki power yang kuat karena dapat menginisiasi dan membuat undang-undang, namun tidak memiliki kewenangan pengelolaan langsung pada Zona 1-5 di Kompleks Candi Borobudur. Aktor yang memiliki kepentingan yang tinggi dengan power yang rendah adalah wisatawan, masyarakat umum di sekitar Borobudur, organisasi masyarakat, serta organisasi pekerja. Di bawah ini merupakan tabel penggolongan aktor sebagai gambaran aktor-aktor yang ada pada usaha konservasi Borobudur.

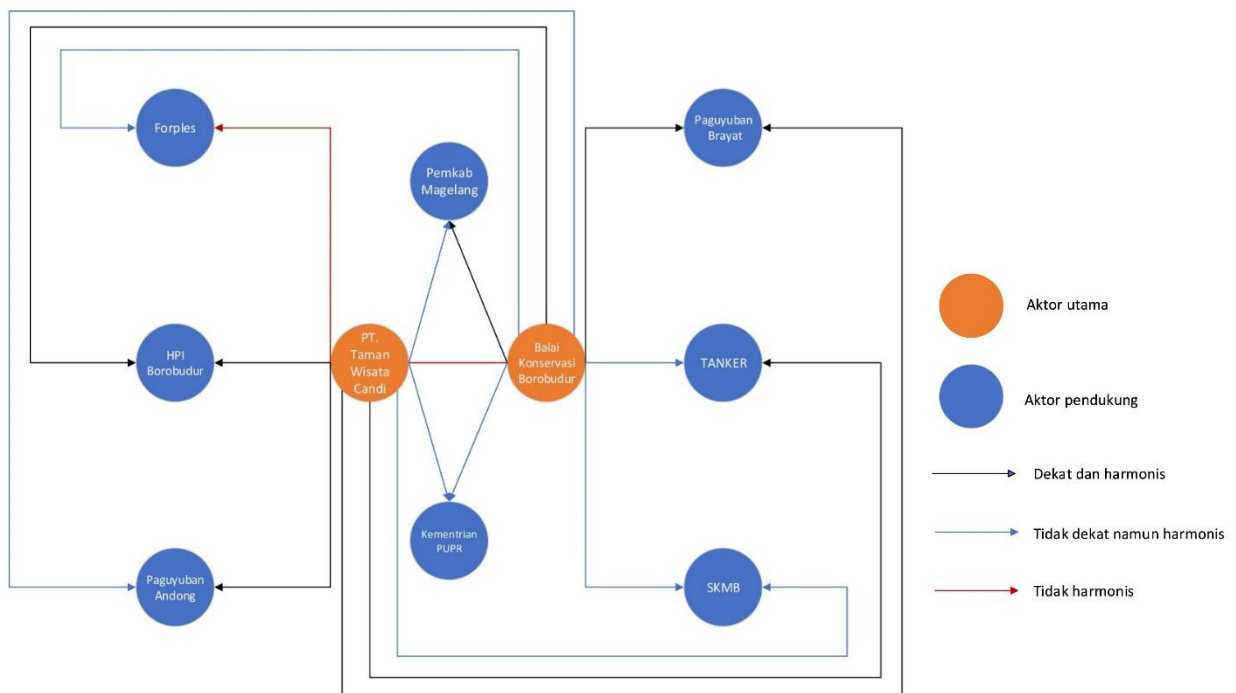
Tabel 2.1 Identifikasi Aktor dalam usaha konservasi Borobudur

Aktor	Power Tinggi	Power Rendah
Kepentingan Tinggi	Balai Konservasi Borobudur, PT. Taman Wisata Candi, Pemerintah Kabupaten Magelang	Wisatawan, masyarakat umum, Organisasi Masyarakat (Paguyuban Brayat Panangaran dan TANKER), Organisasi Pedagang (Forples dan SKMB), Paguyuban

		Andong Borobudur, HPI Borobudur
Kepentingan Rendah	Pemerintah Pusat dan Kementerian PUPR	

Dalam penelitian ini, penulis berfokus pada aktor-aktor utama yang memiliki kepentingan tinggi dengan power yang tinggi. Hal ini disebabkan karena segala pelaksanaan dan pengelolaan dalam usaha konservasi Borobudur dilaksanakan dan bersumber dari ketiga aktor utama tersebut. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, fungsi dan tujuan dari ketiga instansi yang mengelola Borobudur memiliki perbedaan satu dengan yang lainnya. Balai Konservasi memiliki tujuan melakukan perawatan dan pelestarian, PT. Taman Wisata Candi memiliki tujuan dalam pemanfaatan Borobudur beserta keuntungannya, dan Pemerintah Kabupaten Magelang berfokus pada pembangunan daerah di sekitar Borobudur. Dalam kinerjanya, ketiga institusi pengelola Borobudur beserta aktor pendukung memiliki relasi yang dapat digambarkan pada peta sebagai berikut:

Gambar 2.3 Hubungan aktor pada konservasi Borobudur



Gambar di atas merupakan visualisasi dari relasi antar aktor yang ada dalam konservasi Borobudur. Garis hitam melambangkan relasi antar aktor yang dekat dan harmonis. Garis

merah melambangkan relasi antar aktor yang tidak dekat dan tidak harmonis. Garis biru melambangkan relasi antar aktor yang tidak dekat namun harmonis. Dari diagram tersebut, dapat disimpulkan bahwa Balai Konservasi Borobudur memiliki hubungan yang harmonis dan dekat dengan Pemerintah Kabupaten Magelang, Paguyuban Brayat, dan HPI Borobudur, namun memiliki hubungan yang tidak dekat dan tidak harmonis dengan PT. Taman Wisata Candi. Balai Konservasi Borobudur memiliki hubungan yang tidak dekat namun harmonis dengan Paguyuban Andong, TANKER, Forples dan SKMB. PT. Taman Wisata Candi memiliki hubungan yang dekat dan harmonis dengan Paguyuban Brayat, Paguyuban Andong, TANKER, dan HPI Borobudur, namun memiliki hubungan yang tidak dekat dan tidak harmonis dengan Balai Konservasi Borobudur dan Forples. Sedangkan hubungan PT. Taman Wisata Candi dengan SKMB dan Pemerintah Kabupaten Magelang tidak dekat namun harmonis. Pemerintah Kabupaten Magelang memiliki hubungan yang dekat dan harmonis dengan Balai Konservasi Borobudur dan tidak memiliki hubungan tidak harmonis dengan pihak manapun. Dengan PT. Taman Wisata Candi beserta organisasi masyarakat, Pemerintah Kabupaten Magelang memiliki hubungan yang tidak dekat namun harmonis.

Candi Borobudur adalah salah satu warisan budaya dunia yang juga menjadi bagian dari proyek restorasi terbesar UNESCO, bahkan sebelum dinobatkan menjadi World Heritage List namun dalam pelaksanaan konservasinya, masih terdapat hal-hal yang merupakan kontradiksi dari tanggung jawab Indonesia untuk melakukan memastikan identifikasi, proteksi, presentasi, dan pewarisan warisan dunia yang ada di wilayahnya kepada generasi di masa mendatang.

2.3 Evaluasi dalam Usaha Konservasi Borobudur

Pada teori kepatuhannya, Mitchell menjelaskan tiga indikator yang dapat digunakan untuk mengukur kepatuhan negara terhadap suatu perjanjian internasional. Yang pertama adalah dengan melihat output dari ratifikasi perjanjian internasional. Output merupakan implementasi perjanjian internasional berupa dibuatnya hukum, peraturan, dan regulasi yang diadopsi oleh negara, yang merupakan transformasi dari suatu perjanjian internasional. Yang kedua, bisa juga dengan melihat dari outcome. Outcome merupakan perubahan perilaku dari pemerintah dan aktor pada tingkatan sub-nasional dalam pelaksanaan implementasi perjanjian internasional pada suatu negara. Yang ketiga, kepatuhan dapat juga dilihat dari impact. Impact merupakan kondisi dari objek perjanjian internasional tersebut (Mitchell, 2007).

Pada penelitian ini, ketidakpatuhan yang terjadi terletak pada outcome dari Konvensi 1972 UNESCO. Ketidakpatuhan tersebut berupa adanya ketidakpatuhan pada perilaku instansi-instansi yang bertanggungjawab pada pengelolaan Borobudur. Perilaku instansi-instansi ini diikuti dengan ketidakpatuhan pada perilaku wisatawan dan masyarakat dalam usaha konservasi Borobudur. Perilaku ketidakpatuhan dalam usaha konservasi Borobudur dikategorikan oleh penulis menjadi dua kategori yaitu ketidakpatuhan yang berhubungan dengan atribut fisik dan ketidakpatuhan yang berhubungan dengan atribut visual. Ketidakpatuhan pada outcome dari Konvensi 1972 UNESCO akan dielaborasi lebih lanjut pada penjelasan di bawah ini.

UNESCO telah menerbitkan reportase tentang perkembangan konservasi pada Candi Borobudur dalam bentuk *State of Conservation* yang berisi permasalahan-permasalahan konservasi pada suatu warisan dunia alam atau budaya yang perlu diperbaiki menurut penelitian dan peninjauan dari UNESCO. Candi Borobudur sendiri mengalami tujuh penerbitan *State of Conservation* dengan permasalahan yang ada pada usaha konservasi Borobudur meliputi manajemen dan rencana manajemen, pemukiman, perkembangan komersil, permasalahan wisatawan, perusakan yang dilakukan dengan sengaja, infrastruktur untuk kendaraan, dan kerangka hukum (UNESCO).

Penerbitan *State of Conservation* tersebut juga diikuti dengan *Reactive Monitoring* pada tahun 2003 dan 2006. Menurut penjelasan dari Borobudurpedia, situs publikasi resmi dari Balai Konservasi Borobudur, *Reactive Monitoring* adalah pengawasan secara langsung yang dilakukan oleh UNESCO terhadap suatu situs yang termasuk dalam *World Heritage List* apabila terdapat suatu permasalahan yang harus ditangani dengan pengawasan langsung. Pengawasan ini biasanya dilakukan bersama lembaga penasihat UNESCO berkaitan dengan situs warisan budaya yaitu ICOMOS (*International Council for Monuments and Sites*) (Balai Konservasi Borobudur, 2018).

Dalam sub bab ini, penulis membagi ketidakpatuhan yang terjadi pada usaha konservasi Borobudur ke dalam dua kategori yaitu: ketidakpatuhan yang berkaitan dengan atribut fisik Borobudur dan ketidakpatuhan yang berkaitan dengan atribut visual Borobudur.

2.4 Atribut Visual

Terdapat enam ketidakpatuhan yang berkaitan dengan atribut visual Borobudur. Ketidakpatuhan yang berkaitan dengan atribut visual juga melanggar undang-undang yang

mengatur tentang zonasi Borobudur yaitu Undang-Undang Kawasan Strategis Nasional Nomor 26 Tahun 2007 dan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2014.

Sebuah proyek komersial bernama Pasar Jagad Jawa pernah berencana untuk dibangun dan bertempat pada batas Zona II dan III. Hal ini mendapat tentangan langsung dari UNESCO pada publikasi Reactive Monitoring tahun 2006. Tujuan dari proyek komersial ini memang dimaksudkan untuk menanggulangi masalah lain dari Candi Borobudur yaitu para pedagang yang belum mendapat pengaturan, sehingga pengelola bermaksud untuk mengumpulkan pedagang agar lebih teratur dan hanya berjualan di Pasar Jagad Jawa, serta memberikan pemasukan kepada pemerintah daerah. Namun, dalam Reactive Monitoringnya, UNESCO dan ICOMOS menyebutkan bahwa seharusnya tidak boleh terdapat pembangunan jalan besar di Zona I, II, dan III; serta tidak diperbolehkan adanya kompleks komersial besar di dalam kelima zona karena hal tersebut akan mengganggu keaslian dan kelestarian kawasan sedangkan salah satu tanggung jawab negara adalah untuk melindungi keaslian dan kelestarian kawasan dan membuat perubahan seminimal mungkin (Boccardi, Brooks, & Gurung, 2006).

Pembangunan Hotel Manohara yang terletak pada Zona II juga merupakan alih fungsi yang tidak tepat menurut Sugiyono, Prasetyoko, & Sutanto (2007) dalam Evaluasi Kebijakan Pemanfaatan Kawasan Borobudur Tinjauan Aspek Peraturan Perundang-Undangan. Berkaitan dengan alih fungsi Hotel Manohara, penulis mewawancarai Kasi Konservasi Balai Konservasi Borobudur untuk meminta penjelasan. Hotel Manohara sebenarnya merupakan Manohara Centre Of Borobudur Studies yang didirikan dengan maksud sebagai akomodasi dan fasilitas bagi peneliti yang melakukan studi dan kajian di Borobudur. Namun, karena fasilitas yang disediakan oleh Manohara Centre of Borobudur Studies bersifat premium, PT. Taman Wisata Candi mengembangkan Manohara Centre of Borobudur Studies menjadi hotel komersil yang kamarnya dapat disewa oleh masyarakat umum. Hal ini merupakan pelanggaran terhadap atribut visual Borobudur, karena Manohara Centre of Borobudur Studies berada pada Zona II dan seharusnya tidak diperbolehkan adanya bangunan komersil di Zona II. Sebagai sarana bagi tamu VIP, pada zona I juga sempat dibangun parkir VIP. Lahan parkir VIP ini kemudian dialihfungsikan menjadi *drop zone* karena adanya lahan parkir akan menyebabkan terganggunya atribut visual dan keaslian dari zona I serta gas yang dihasilkan dari pembakaran kendaraan dapat mengganggu keterawatan batuan candi (Cahyandaru, 2018).

Kios pedagang dan lahan parkir mobil yang terletak pada Zona II juga seharusnya sudah dipindahkan pada tahun 2019. Kios pedagang dan parker mobil yang ada di Zona II merupakan

gangguan pada atribut visual Borobudur walaupun terletak pada ujung Zona II. Selain itu, kios pedagang merupakan area komersil yang seharusnya tidak berada di Zona II, namun berada pada Zona III dengan intensitas pembangunan yang terbatas (Hari Setyawan, wawancara pribadi. Juli 2019).

Pada Zona III yang merupakan zona pengembangan dengan intensitas terbatas juga sempat terdapat pabrik semen yang beroperasi. Berjalannya kegiatan industri di pabrik semen ini bisa membahayakan kelestarian Borobudur, karena kehadiran pabrik semen ini dapat mengganggu atribut visual Borobudur. Jika dilihat dari puncak stupa, bangunan pabrik semen yang tinggi akan mengubah visual pada Zona III yang seharusnya berupa *rural area* menjadi *urban*. Pabrik ini kemudian mendapat peringatan dan lokasinya dipindahkan dari Zona III atas rekomendasi Balai Konservasi Borobudur (Cahyandaru, 2018).

Pelanggaran terhadap atribut visual lainnya adalah dibangunnya hotel permanen di atas sawah purba yang berada di Zona III. Zona III merupakan zona pembangunan dan ekonomi dengan intensitas yang terbatas, karena Zona III memiliki beberapa atribut visual pendukung keaslian Borobudur seperti contohnya sawah purba. Tidak diperbolehkan adanya bangunan permanen di atas sawah purba. Namun, ditemukan adanya bangunan hotel permanen di atas sawah purba di Zona III (Suhartono & Sularsih, 2017).

2.5 Atribut Fisik

Terdapat empat pelanggaran yang berkaitan dengan atribut fisik. Sebagian besar ketidakpatuhan yang berkaitan dengan atribut fisik Borobudur dilakukan oleh wisatawan. Ketidakpatuhan yang berkaitan dengan atribut fisik merupakan ketidakpatuhan yang bisa merusak batuan candi dan melanggar Undang Undang Cagar Budaya Nomor 11 tahun 2010. Ketidakpatuhan tersebut diantaranya perbuatan-perbuatan wisatawan yang dapat menurunkan keterawatan batuan candi, ketidaktertiban wisatawan pada saat pelaksanaan waisak pada tahun 2013, serta aksi *parkour* yang dilakukan oleh seorang warga negara asing pada saat jam operasional Borobudur Sunrise.

Keaslian dan kelestarian Borobudur juga terletak pada aspek spiritual. Borobudur, yang dibangun oleh Dinasti Syailendra merupakan peninggalan dan merupakan bagian dari sejarah umat Buddha di Indonesia. Setiap tahunnya, diadakan perayaan Waisak untuk melestarikan sejarah umat Buddha dan melestarikan aspek spiritual dari Candi Borobudur. Pengelola perayaan Waisak, yaitu PT. Taman Wisata Candi menjadikan momen Waisak kesempatan untuk mengenalkan Borobudur kepada masyarakat sekaligus mendapatkan keuntungan. Akibat

buruk dari komersialisasi ini terjadi pada tahun 2013 atau pada Vesak 2557 (Bhagavant, 2013). Waisak pada tahun 2013 menimbulkan kritik karena tidak adanya pembatasan wisatawan dengan umat Buddha yang datang untuk berdoa. Wisatawan dan penggiat fotografi tidak segan untuk naik di atas stupa demi mendapatkan foto yang bagus serta mengambil foto tepat di depan biksu yang sedang berdoa. Banyak pengunjung juga memakai pakaian yang tidak semestinya seperti celana pendek padahal jika wisatawan ingin memasuki area candi atau pada Zona I, wisatawan diwajibkan untuk memakai pakaian yang menutupi lutut atau memakai kain yang disediakan (Elsara, 2013).

Konservasi terhadap Borobudur kembali menemui permasalahan dengan adanya jam operasional tambahan untuk paket Borobudur Sunrise. Wisatawan yang membeli paket Borobudur Sunrise bisa masuk ke Zona I atau area candi sebelum jam operasional normal dan dapat melihat matahari terbit dari atas candi. Karena harga yang berbeda dengan paket normal dan waktu yang sangat pagi, wisatawan dapat menikmati Candi Borobudur tanpa harus beramai-ramai dengan wisatawan lain. Red Bull memanfaatkan layanan ini untuk membuat iklan dan mendapat kritikan karena model iklan perusahaan tersebut melakukan *parkour* di antara stupa-stupa dan menggunakan stupa-stupa tersebut sebagai pijakan (Syaifullah, 2016). Kejadian ini berujung pada evaluasi terhadap pengelola Borobudur Sunrise yaitu Hotel Manohara. Evaluasi ini juga berkaitan dengan jam operasional Candi Borobudur yang semula dimulai pada pukul 6 pagi menjadi pukul 7 pagi. Namun hingga saat ini, jam operasional Candi Borobudur masih tetap pada pukul 6 pagi.

Pengunjung yang datang mengunjungi Borobudur juga ditargetkan untuk meningkat setiap tahunnya, terutama pada saat hari-hari libur. Seperti yang ditunjukkan pada tabel 2.1 berikut ini:

Tabel 2.2 Sample Perhitungan Jumlah Pengunjung Tahun 2010

Sumber: Kajian Physical Carrying Capacity (Daya Dukung Fisik) Candi Borobudur, Isni Wahyuningsih 2010.

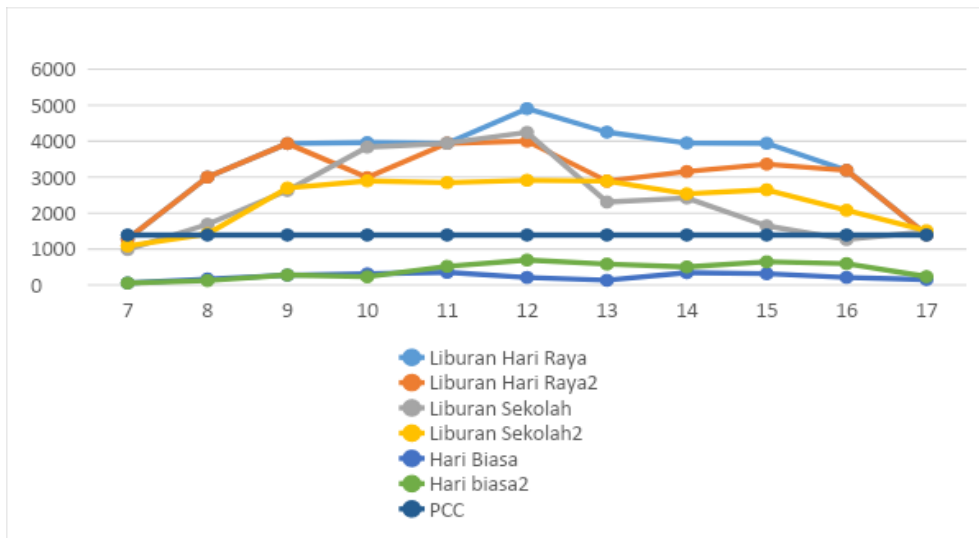
No.	Tanggal/Bulan	Jumlah Pengunjung	Keterangan
1.	28 Juni	32.679	Liburan sekolah
2.	19 Juli	28.707	Libur/cuti bersama
3.	22 September	45.931	Libur Lebaran

4.	23 September	48.818	Libur Lebaran
5.	02 Oktober	2.864	Hari biasa
6.	05 Oktober	11.138	Hari biasa/akhir pekan

Pada tabel 2.1 sample yang digunakan merupakan hari-hari terpadat pada saat liburan sekolah, liburan sekolah yang disertai dengan cuti bersama, dua hari pada libur lebaran, serta hari biasa pada hari kerja dan hari biasa pada saat akhir pekan. Wahyuningsih (2010) dalam kajian yang diadakan oleh Balai Konservasi Borobudur ini kemudian menghitung jumlah pengunjung pada durasi terpadat dalam hari-hari tersebut selama satu jam untuk menghitung dan membandingkan PCC dengan jumlah pengunjung yang ditunjukkan pada gambar 2.1 berikut ini:

Grafik 2.1 Perbandingan Jumlah Pengunjung dengan PCC

Sumber: Kajian Physical Carrying Ability (Daya Dukung Fisik) Candi Borobudur, Isti Wahyuningsih 2010.



Pada grafik di atas, ditunjukkan bahwa pada libur hari raya dan libur sekolah, jumlah pengunjung yang memadati Candi Borobudur jauh melebihi yang direkomendasikan dalam perhitungan Daya Tampung Fisik. Hal ini dapat berakibat pada cepatnya kerusakan pada batu candi terjadi (Wahyuningsih, 2010).

Selain itu, perilaku wisatawan yang memadati Borobudur juga dapat menyebabkan penurunan keterawatan pada batuan candi. Perilaku pengunjung yang dapat menyebabkan kerusakan. Hal yang paling sering dilakukan oleh pengunjung adalah menaiki dan menduduki stupa yang seharusnya dilarang.

Gambar 2.5 Wisatawan menduduki stupa untuk mengambil gambar

Sumber: dokumentasi pribadi.



Dalam wawancara yang dilakukan oleh penulis dengan salah satu petugas keamanan, papan himbauan dan larangan yang ada pada Zona I banyak diacuhkan oleh wisatawan. Pada beberapa waktu, wisatawan bahkan berfoto dengan papan larangan sembari melakukan perbuatan yang tercantum pada papan larangan.

Maka dapat disimpulkan dari penjelasan di atas bahwa pengelola Borobudur merupakan Balai Konservasi Borobudur (badan pelaksana teknis Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan), PT. Taman Wisata Candi (Kementerian BUMN), dan Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang. Terdapat beberapa pelaksanaan pemanfaatan Borobudur yang tidak sesuai dengan koridor konservasi yang ditetapkan dalam Konvensi 1972 dan rekomendasi UNESCO. Ketidakpatuhan tersebut dapat dikategorikan menjadi dua yaitu: ketidakpatuhan yang berkaitan dengan atribut fisik dan ketidakpatuhan yang berkaitan dengan atribut visual.