

June 2023

Konservasi vs Pariwisata Massal: Konflik Kebijakan dan Tantangan Borobudur sebagai Warisan Budaya Dunia UNESCO

Fahrurozy Darmawan

Program Doktor Kajian Pariwisata, Universitas Gadjah Mada, fahrurozy.darmawan@mail.ugm.ac.id

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jvi>

Recommended Citation

Darmawan, Fahrurozy (2023) "Konservasi vs Pariwisata Massal: Konflik Kebijakan dan Tantangan Borobudur sebagai Warisan Budaya Dunia UNESCO," *Jurnal Vokasi Indonesia*: Vol. 10: No. 1, Article 3. Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jvi/vol10/iss1/3>

This Article is brought to you for free and open access by the Vocational Education Program at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Vokasi Indonesia by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Konservasi vs Pariwisata Massal: Konflik Kebijakan dan Tantangan Borobudur sebagai Warisan Budaya Dunia UNESCO

Fahrurozy Darmawan

Program Doktor Kajian Pariwisata, Universitas Gadjah Mada

Corresponding Author's Email: fahrurozy.darmawan@mail.ugm.ac.id

ABSTRAK

Penetapan Borobudur sebagai Warisan Budaya Dunia oleh UNESCO pada tahun 1991 telah mengenalkan Candi Borobudur dan kawasan sekitarnya kepada dunia serta memicu pertumbuhan pariwisata massal selama berpuluh tahun. Artikel ini mencoba untuk membahas bagaimana pada kawasan Warisan Budaya Dunia yang renta, pariwisata massal dan konservasi tidak selalu berjalan beriringan. Penelitian ini mengeksplorasi kebijakan-kebijakan kepariwisataan dan konservasi yang diambil oleh Pemerintah Indonesia baik pusat maupun daerah dalam mengelola Kawasan Borobudur serta melihat bagaimana kebijakan tersebut mempengaruhi perkembangan kawasan Borobudur. Metode Penelitian yang diambil adalah riset Pustaka dan Analisa kebijakan. Ditemukan bahwa kebijakan-kebijakan yang berorientasi terlalu condong berpihak pada pemanfaatan pariwisata cenderung membuat fungsi konservasi menjadi berkurang, manajemen pengelolaan pengunjung yang masih kurang turut mengancam pelestarian situs. Secara teoritis, penelitian ini kontribusi terhadap model pengelolaan kebijakan serta pengembangan di Kawasan konservasi pusaka. Dan secara praktis, penelitian ini dapat dijadikan acuan kebijakan bagi pemerintah dalam mengelola serta mengurangi konflik serta gesekan antar sektor.

Kata kunci : Borobudur, konflik, kebijakan, pariwisata, konservasi

ABSTRACT

The designation of Borobudur as a World Cultural Heritage by UNESCO in 1991 has introduced Borobudur Temple and its surroundings to the world and sparked the growth of mass tourism for decades. This article tries to discuss about tWorld Cultural Heritage area, mass tourism and conservation do not always go hand in hand. This study explores the tourism and conservation policies taken by the central and local government of Indonesia in managing the Borobudur area and looks at how these policies affect the development of the Borobudur area. The research method used is library research and policy analysis. It was found that policies that were oriented too biased in favor of its use tend to reduce the conservation function, visitor management management that continues to preserve the site. Theoretically, this research contributes to the model of policy management and development in heritage conservation areas. And practically, this research can be used as a policy reference for the government in managing and reducing conflict and friction between sectors.

Keywords: Borobudur, conflict, policy, tourism, conservation

PENDAHULUAN

Dalam konteks hubungan pariwisata dan konservasi budaya, beberapa penelitian (Gnoth & Henderson, 2002; Landorf, 2009) menemukan bahwa pariwisata pusaka dapat membantu melestarikan warisan budaya suatu negara, akan tetapi hal tersebut sangat bergantung pada berbagai faktor di antaranya kebijakan yang terkait dengan pengelolaan situs tersebut serta pedoman pemerintah setempat dalam pengelolaan kawasan pusaka tersebut. Situs Warisan Dunia juga dianggap penting dalam menjelaskan jumlah wisatawan internasional yang datang pada destinasi tersebut dan memiliki efek peningkatan wisata yang lebih besar (Huang et al., n.d.; C. H. Yang et al., 2010). Destinasi yang memprioritaskan upaya maksimal pelestarian warisan budayanya dibanding memanfaatkannya untuk pariwisata akan gagal dalam ranah bisnis. Sebaliknya, destinasi kurang memprioritaskan strategi pelestarian dan konservasi tetapi memaksimalkan tujuan bisnis demi mengembangkan pariwisata yang didasarkan pada warisan budayanya akan kehilangan budaya dan tradisinya (Buckley, 2018).

Pariwisata pusaka memiliki peran yang besar dalam mendukung pertumbuhan ekonomi serta membantu pelestarian. Pengelolaan serta kebijakan yang baik dan terintegrasi harus mengacu pada keseimbangan pelestarian pusaka dan industri pariwisata karena keduanya merupakan dua entitas yang memiliki pendekatan yang

cukup kontradiktif. Beberapa penelitian sebelumnya (Surya Diarta, 2017; C.-H. Yang & Lin, 2014) menunjukkan debat panjang mengenai bagaimana merek “Warisan Budaya Dunia UNESCO” menjadi alat pemasaran yang efektif bagi suatu negara untuk menarik kunjungan wisatawan secara massal. Di samping itu label ini pula menjadi pedang bermata dua yang dapat menarik pengunjung yang massal, tetapi turut mengarahkannya pada kemerosotan dan kerusakan budaya dan lingkungan pada kawasan Warisan Budaya Dunia (C.-H. Yang & Lin, 2014).

Candi Borobudur ditetapkan oleh UNESCO sebagai pusaka dunia pada tahun 1991 (UNESCO, n.d.). Keberadaan Candi Borobudur sebagai pusat pariwisata pusaka di Indonesia mempunyai pengaruh luar biasa besar terhadap kehidupan sosial dan ekonomi bagi kawasan di sekitarnya (Biantoro & Ma'rif, 2014; Hamzah & Hermawan, 2018; Syaifuddin & Purwohandoyo, 2019) tetapi fakta ini harus dibayar dengan sejumlah permasalahan mulai dari kerusakan situs, pengelolaan manajemen pengunjung, permasalahan orisinalitas serta penerapan kebijakan yang kurang tepat (Adams, 2010; Kausar & Nishikawa, 2010; LIPI, 2013; Wall & Black, 2004)

Fakta-fakta tersebut menunjukkan bahwa dalam setiap upaya untuk mengembangkan pariwisata pusaka harus menghadapi serangkaian permasalahan dalam kontradiksi yang melekat antara konservasi dan perubahan

yang terkait dengan proses pembangunan kepariwisataan serta kebijakan-kebijakan yang melingkupinya. Artikel ini menyajikan analisis kebijakan serta implementasi perkembangan pariwisata dan konservasi di Kawasan Candi Borobudur.

Dalam literatur sebelumnya, penelitian-penelitian tersebut membahas serta menganalisa mengenai bagaimana kebijakan-kebijakan yang menaungi Kawasan konservasi Kawasan Borobudur memperkuat atau justru melemahkan status Kawasan Borobudur sebagai Kawasan pariwisata dan Kawasan konservasi

Artikel ini memiliki tujuan: untuk mengkaji dan mengkritisi secara komprehensif konflik yang terjadi antara kegiatan pariwisata pusaka dan proses konservasi di kawasan Candi Borobudur. Makalah ini dimulai dengan mengkaji konteks teoritis yang terkait dengan pariwisata dan konservasi budaya, diikuti dengan analisis kebijakan-kebijakan yang terdapat pada proses perkembangan pariwisata dan konservasi di kawasan tersebut. Sebagai kesimpulan, penelitian ini akan melihat implikasi teoritis, dengan membandingkan keselarasan antara kebijakan Konservasi dan pariwisata dalam pengembangan Borobudur sebagai kawasan Warisan Budaya Dunia, serta menjadi arahan dalam pengambilan kebijakan dimasa mendatang.

Di dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan merupakan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data sebagaimana yang dijelaskan Creswell (2009) melalui kajian dari literatur, buku, jurnal, dan dokumen lembaga yang terkait dengan topik penelitian ini.. Di dalam analisis penelitian ini, peneliti melakukan kajian terkait bagaimana konsep dan praktik konservasi serta pengembangan pariwisata di kawasan konservasi. Adapun teknis analisis data yang digunakan secara kualitatif. Hal ini merujuk kepada pendapat Miles et al. (2014) yang membagi analisis data menjadi tiga bagian, yaitu kondensasi data berupa pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, pengabstrakan, atau transformasi data yang muncul dari berbagai studi literatur; menyajikan data; dan melakukan penarikan kesimpulan secara induktif.

TINJAUAN PUSTAKA

Pariwisata pusaka umumnya dipahami sebagai jenis kegiatan pariwisata di mana wisatawan akan belajar tentang kebudayaan, menyaksikan dan menikmati warisan budaya dari suatu Destinasi, Kegiatan pariwisata pusaka memberikan pengalaman wisatawan dari warisan budaya pada destinasi yang memanifestasikan berbagai fitur termasuk situs arkeologi dan situs bersejarah, bangunan, lokasi dan fasilitas yang memiliki signifikansi budaya bagi masyarakat (Kempiak et al., 2017; Lutz, 1999; Weiler & Hall, 1992).

Dalam studi penelitian mengenai pariwisata pusaka, peneliti mulai berfokus pada dampak dari kegiatan pariwisata ini (Chang et al., 1996; Su et al., 2018; Szromek et al., 2021), terlepas dari studi dampak dari kegiatan pariwisata pusaka tersebut, konsumsi wisatawan menginginkan lebih banyak pengalaman pembelajaran mengenai warisan budaya, yang memiliki makna dan otentik. Dalam kacamata konsumsi, pusaka dipandang sebagai bagian dari tradisi budaya suatu masyarakat yang bersifat statis berbanding kegiatan pariwisata sebagai bentuk konsumsi modern yang bersifat dinamis. Negara-negara berkembang, khususnya

Indonesia menghadapi tantangan utama bagi perkembangan pariwisata warisan mereka: bagaimana merekonstruksi masa lalu di masa kini melalui interpretasi pariwisata untuk memenuhi kebutuhan konsumsi wisatawan modern (Wall & Nuryanti, 1996).

Pariwisata sering dikritik sebagai 'pemicu' konflik karena tujuan utamanya mencari keuntungan, meskipun pada kenyataannya pariwisata secara luas dianggap sebagai media untuk mempromosikan pelestarian pusaka dan pertumbuhan ekonomi, sosial, dan budaya lokal (Wall & Nuryanti, 1996). Akibatnya, pelestarian sumber daya pusaka dan kepentingan berbagai pemangku kepentingan dengan sejumlah nilai dan prioritas yang berbeda dan terkadang bertentangan saling terkait erat (McKercher et al., 2005).

Banyak contoh hubungan yang saling bertentangan antara konservasi dan pariwisata dalam literatur pariwisata pusaka. Konflik dapat bervariasi dalam sifat, penyebab, karakteristik, dan hasil dari kasus ke kasus dan negara ke negara. Secara umum, literatur tersebut mengidentifikasi enam jenis konflik: konflik penggunaan sumber daya, konflik komersialisasi-keaslian / modernitas-tradisi, konflik kepentingan / kolaborasi, konflik budaya / etnis, konflik konseptual / nilai, dan konflik hak asasi manusia-Warisan Dunia (Zhang et al., 2015).

Konflik mengenai komersialisasi-keaslian, modernitas-tradisi, pariwisata-konservasi menjadi perhatian khusus bagi situs cagar budaya. Berbagai negara yang memiliki Warisan Budaya Dunia UNESCO dengan antusias memasukkan pembangunan pariwisata pusaka ke dalam strategi pembangunan ekonomi negaranya. Dengan adanya hal ini turut mengundang para peneliti pariwisata untuk meneliti fenomena tersebut. Dengan munculnya banyak riset pariwisata pusaka, pertanyaan penting bagaimana pengelolaan situs warisan budaya harus mempunyai rencana dan kebijakan yang memiliki nilai keberlanjutan dalam melindungi Situs Warisan Budaya di tengah tingginya jumlah wisatawan yang bertambah setiap tahunnya (Landorf, 2009; Seyfi et al., 2019; Zhang et al., 2015) serta tentang bagaimana kegiatan pariwisata bisa melindungi warisan budaya namun tetap bergerak maju ke masa depan dengan mengikuti perkembangan modern (Wall & Nuryanti, 1996), menjadi sangat penting untuk dijawab pada tiap destinasi wisata yang memiliki label Warisan Budaya Dunia UNESCO.

METODOLOGI PENELITIAN

Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan merupakan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data sebagaimana yang dijelaskan (Creswell, 2009) melalui kajian dari literatur, buku, jurnal, dan dokumen lembaga yang terkait dengan topik penelitian ini. Di dalam analisis penelitian ini, peneliti melakukan kajian terkait bagaimana konsep dan praktik konservasi serta pengembangan pariwisata di kawasan konservasi. Adapun teknis analisis data yang digunakan secara kualitatif. Hal ini merujuk kepada pendapat (Miles, 2014) yang membagi analisis data menjadi tiga bagian, yaitu kondensasi data berupa pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, pengabstrakan, atau transformasi data yang muncul dari berbagai studi literatur; menyajikan data; dan melakukan penarikan kesimpulan secara induktif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Candi Borobudur sebagai Warisan Budaya Dunia UNESCO

Candi Borobudur yang diperkirakan dibangun pada tahun 800 masehi, masa puncak kejayaan wangsa Syailendra di Jawa Tengah, yang kala itu dipengaruhi kemaharajaan Sriwijaya. Pembangunan Borobudur diperkirakan menghabiskan waktu 75 sampai 100 tahun lebih dan benar-benar dirampungkan pada masa pemerintahan Raja Samaratungga pada tahun 825. Pada kurun waktu 1811-1816 Thomas Stamford Raffles tertarik untuk mengumpulkan berbagai artefak antik Jawa termasuk Candi Borobudur yang ia peroleh informasinya dari masyarakat Kedu. Pada tahun 1902, beliau mengajukan proposal tiga langkah rencana pelestarian Borobudur kepada pemerintah, diantaranya: 1) Harus segera di atas dengan mengatur kembali sudut bangunan, memindahkan batu yang membahayakan batu lain, memperkuat pagar, memugar berapa relung, gerbang, stupa, dan stupa utama; 2) Memagari halaman Candi, memelihara, dan memperbaiki drainase dengan memperbaiki lantai dan pancuran; dan 3) Semua batuan lepas atau harus dipindahkan.

Pada tahun 1960, di bawah pemerintahan Indonesia, dilakukan pemugaran besar-besaran. Pada tahun 1973, rencana induk pemulihan Borobudur dibuat. Mulai dari mengokohkan pondasi, pembersihan relief, membongkar seluruh lima teras bujur sangkar untuk memperbaiki sistem drainase dengan menanamkan saluran air ke dalam monumen. Borobudur berbeda dengan candi-candi di Jawa pada umumnya, Borobudur di bangun di atas bukit alam dan tidak memiliki ruang-ruang pemujaan yang ada hanya lorong-lorong panjang yang merupakan jalan sempit. Lorong-lorong dibatasi dinding mengelilingi candi tingkat demi tingkat. Secara umum Borobudur mirip dengan piramida berundak. Di lorong-lorong inilah Umat Buddha diperkirakan melakukan upacara berjalan kaki mengelilingi candi ke arah kanan. Borobudur mungkin dibangun untuk menjadi sebuah stupa bukan kuil atau candi. Stupa memang dibuat sebagai bangunan suci.

Sebagai dasar penominasian Borobudur ke dalam *World Heritage List*, Indonesia dibantu oleh JICA merumuskan zona pelestarian bagi Borobudur yaitu Zona I sampai dengan V. Master Plan Kawasan Borobudur yang disusun berdasarkan kajian Pemerintah Indonesia dan tenaga ahli dari Jepang pada tahun 1979. Upaya lain yang dilakukan Pemerintah Indonesia yaitu, dengan mengeluarkan Kepres No. I Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Kawasanya. Undnag-Undnag Ri No. 5 tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya; Peraturan Pemerintah RI Nomor 10 Tahun 1993 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya. Pengelolaan

kawasan Candi Borobudur dilakukan oleh Balai Konservasi Peninggalan Borobudur zona I, PT Taman Wisata Candi Borobudur untuk zona II, sedangkan zona III-V oleh Pemerintah Kabupaten Magelang.

Dalam implementasinya di lapangan pembagian zonasi membingungkan para pengelola dan masyarakat itu sendiri, akan menggunakan Kepres atau JICA. Keputusan Presiden No 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur juga tidak sesuai dengan Undang-Undang RI No 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya. Pasal 23 ayat (2)(3) tentang pemintakan situs. Sampai saat ini master plan yang pakai dalam JICA yang sebenarnya tidak mengandung kekuatan Hukum (Sugiyono et al., 2007).

Rencana induk yang disusun oleh JICA (Japan International Cooperation Agency) (*MASTERPLAN JICA – BorobudurPedia*, n.d.) pada tahun 1979 berdasarkan permintaan dari Pemerintah Indonesia. Hasil dari materplan JICA ini membagi kawasan Borobudur menjadi 5 zona dengan peruntukannya masing-masing sebagai berikut:

Zona 1, zona pelestarian lingkungan arkeologi (*Archaeological Environment Preservation*). Zona ini memiliki luas 44,8 ha termasuk zona inti Ngawen dan Gunung Wukir.

Zona 2, zona taman arkeologi (*Archaeological Park Zone*). Zona ini dibuat sebagai zona penyangga (*buffer zone*) dan sebagai fasilitas taman dan area layanan untuk pengunjung, memiliki luas 87,1 ha.

Zona 3, zona regulasi penggunaan lahan (*Land Use Regulation Zone*). Zona ini meliputi keseluruhan 3 desa, yaitu Desa Borobudur, Desa Wanurejo dan Kelurahan Mendut seluas 10,1 km².

Zona 4, zona pelestarian pemandangan sejarah (*Historical Scenery Preservation*). Luas total zona 4 ini adalah 26 km².

Zona 5, zona taman arkeologi nasional (*National Archaeological Park Zone*). Zona ini seluas 78,5 km² dalam radius 5 km dari Candi Borobudur.

Zonasi ini berfungsi untuk menjaga keterawatan bangunan candi dan lingkungan di sekitarnya. Dari Tabel 1 terlihat ketidaksesuaian yang berkaitan dengan zonasi lainnya, terjadi pada Zona II, tepatnya pada pemanfaatan Manohara Centre of Borobudur Studies. Balai Studi ini dialihfungsikan menjadi Hotel Manohara, sebuah hotel komersil yang kamarnya dapat disewa oleh wisatawan umum. Hal ini seharusnya tidak boleh dilakukan karena Zona II merupakan zona inti yang menyangga Zona I, yang melingkupi bangunan candi. Pada Zona II tidak boleh terdapat bangunan komersil apapun (Boccardi et al., 2006).

Tabel 1. Pengelola Borobudur dan Kawasan Sekitarnya

No	Pengelola	Fungsi dan Tugas
1.	Balai Konservasi Borobudur	Pengelolaan Zona 1 Candi Borobudur, Candi Mendut, dan Candi Pawon dilakukan berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 55 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Konservasi Borobudur. Balai Konservasi Borobudur (BKB) adalah unit teknis dalam Direktorat Jenderal Kebudayaan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, yang ditugaskan untuk

		<p>mengelola konservasi, penelitian dan pelestarian di WHS Kompleks Candi Borobudur. Selain langkah-langkah penanganan dalam hal pelestarian Candi Borobudur, Balai Konservasi Borobudur juga mengadakan kerjasama antar instansi di bidang pelestarian cagar budaya secara umum dan Candi Borobudur pada khususnya. Instansi yang dimaksud tidak hanya di dalam negeri tetapi juga di luar negeri.</p>
2.	PT. Taman Wisata Candi Borobudur-Prambanan-Ratu Boko	<p>pengelolaan Zona 2 Candi Borobudur dilakukan oleh PT.TWC berada dibawah Kementerian BUMN yang bergerak dibidang pariwisata. PT.TWC pada awal berdiri dengan nama PT.Taman Wisata Candi Borobudur & Prambanan (Persero). BUMN ini diberikan kewenangan penuh untuk mengelola kedua taman wisata berdasarkan Keputusan Presiden No.1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur, serta Pengendalian Lingkungannya. Dalam perkembangannya, Kawasan Ratu Boko menjadi bagian dari taman wisata sehingga berubah menjadi PT Taman Wisata Candi Borobudur Prambanan & Ratu Boko. Tujuan pendirian BUMN ini adalah mengelola pariwisata di lingkungan Candi Borobudur, Candi Prambanan, dan Keraton Ratu Boko serta peninggalan sejarah dan purbakala lainnya. Perusahaan ini mengupayakan ketiga destinasi wisata tersebut menjadi taman wisata yang bersifat kultural, edukatif, dan rekreatif. Perusahaan juga berkewajiban mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya yang dimiliki untuk menghasilkan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat. Sebagai badan usaha yang turut melaksanakan dan menunjang kebijakan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan nasional, PT. TWC Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko juga dituntut menghasilkan laba guna meningkatkan nilai perusahaan dan devisa negara. Untuk mencapai tujuannya, perusahaan ini diberi kewenangan untuk merencanakan, mengembangkan dan memanfaatkan jasa-jasa, prasarana, sarana dan fasilitas umum lainnya di lingkungan Taman Wisata Candi untuk kegiatan pariwisata. Karena kepentingan perusahaan untuk menghasilkan laba sebanyak mungkin, PT.TWC mengizinkan sebanyak mungkin pengunjung masuk ke Candi Borobudur, menjadi ancaman bagi kelestarian Candi Borobudur.</p>
3.	Badan Otorita Borobudur	<p>Badan Pelaksana Otorita Borobudur yang selanjutnya disebut BOB dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden nomor 46 Tahun 2017. BOB merupakan satuan kerja dibawah Kementerian Pariwisata Republik Indonesia sesuai dengan Keputusan Menteri Pariwisata nomor 10 Tahun 2017. Tugas Otoritatif mencakup pengelolaan lahan seluas 309 ha di perbukitan Menoreh, Kabupaten Purworejo, Jawa Tengah. Sedangkan tugas koordinatif meliputi 3 kawasan Destinasi Pariwisata Nasional (DPN), antara lain Borobudur (zona 1-2-3-4-5) – Yogyakarta dan sekitarnya, Solo – Sangiran dan sekitarnya, Semarang – Karimun Jawa dan sekitarnya. Zona Otorita BOB ini terletak di lokasi yang strategis, karena hanya berjarak 12 Km dari Candi Borobudur dan 35 Km dari Yogyakarta International Airport (YIA). Hal tersebut membuat kawasan ini menjadi potensial, untuk dikembangkan. Di sekitar kawasan ini terdapat beberapa desa yang sudah siap dan potensial untuk dikembangkan menjadi Desa Wisata yang dapat mendukung atraksi wisata bagi Zona Otorita BOB.</p>
4.	Kementerian PUPR	<p>Berdasarkan Perpres No.58 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur dan sekitarnya menetapkan Kawasan Borobudur dan sekitarnya sebagai Kawasan Strategis Nasional dari sudut kepentingan sosial budaya. Oleh sebab itu, pengaturan tata ruang kawasan Borobudur dan sekitarnya (SP-1 dan SP-2) menjadi kewenangan dari Pemerintah Pusat yaitu Kementerian PUPR. Muatan pengaturan yang ditekankan dalam Perpres No.58 Tahun 2014 adalah pengendalian pemanfaatan ruang (<i>land use control</i>), khususnya pada kawasan pelestarian utama (Subkawasan Pelestarian 1/SP 1) yang mendesak untuk dikendalikan pertumbuhan kawasan terbangunnya dalam rangka menjaga kelestarian Candi Borobudur, Candi Pawon, dan Candi Mendut beserta lingkungannya</p>

Warisan Budaya Dunia UNESCO: Ancaman atau Perlindungan?

Isu komodifikasi merupakan tema besar dalam penelitian-penelitian pariwisata pusaka (Baillie et al., 2010; Boonzaier & Wels, 2018; Prideaux, 2003), tantangan utama dalam mempraktikkan pariwisata berbasis cagar budaya adalah adanya kontradiksi yang muncul antara konservasi dan perubahan yang terkait dengan proses pengembangan pariwisata. "Pandangan turis" seperti dijelaskan oleh John Urry (Urry, 1990) sebagai kumpulan harapan wisatawan pada masyarakat lokal ketika mereka berpartisipasi dalam pariwisata warisan, dalam pencarian untuk mendapatkan pengalaman yang otentik membuat suatu destinasi merefleksikan ulang, demi keuntungan finansial pandangan wisatawan demi memenuhi ekspektasi wisatawan. Hal inilah yang membuat tata kelola kawasan pusaka condong berpihak terhadap kegiatan pariwisata dibanding fungsi pelestarian.

Sejak selesainya restorasi dan dimasukkannya Candi Borobudur ke dalam daftar pusaka dunia pada tahun 1991 isu pertentangan antara konservasi dan pariwisata turut mengemuka dalam perkembangan kawasan tersebut. Peran Candi Borobudur sebagai Warisan Budaya Dunia UNESCO dan tujuan utama wisata di Indonesia menyebabkan orientasi pengelolaan lebih kepada pertumbuhan kuantitas pengunjung bukan terhadap kualitas pelestarian.

Tidak dipungkiri bahwa Candi Borobudur dengan label Warisan Budaya Dunia UNESCO merupakan katalisator pembangunan ekonomi di daerah provinsi Jawa Tengah. Benturan kepentingan turut muncul dalam pengelolaan kawasan Borobudur turut menjadi penghalang bagi pengembangan kawasan tersebut (Sulistiyanto, 2020). Data mencatat Candi Borobudur pertumbuhan jumlah wisatawan terus merangkak naik dari 3,8 Juta wisatawan di tahun 2016 sampai 3,9 Juta wisatawan di tahun 2019 (BPS Kabupaten Magelang, 2020). Pertumbuhan ini tidak diiringi dengan pengelolaan pengunjung yang baik, hal ini bisa dilihat dari belum adanya peraturan yang khusus dibuat untuk mengatur manajemen pengunjung dan sejumlah kasus vandalisme yang dilakukan pengunjung terhadap candi Borobudur (Kompas.com, 2020).

Selain itu minimnya peraturan mengenai penataan usaha mikro, kecil, dan menengah masyarakat lokal turut mengancam pelestarian kawasan Candi Borobudur. Pihak PT Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan, dan Ratu Boko (TWCBPRB) selaku pengelola kawasan Candi Borobudur mengatakan "kapasitas penampungan pedagang untuk saat ini sudah tidak sehat lagi. Jumlah pedagang saat ini mencapai 3 ribu hingga 4 ribu orang. Padahal idealnya, jumlah pedagang hanya mencapai 120 orang." (Ismiyanto, 2015).

Sebagai ruang perjuangan ekonomi, terkadang persaingan berubah menjadi konflik, misalnya antara pengelola dengan masyarakat, antara pengelola dengan pemerintah, atau antara masyarakat itu sendiri yang terlibat dalam persaingan usaha. Masyarakat telah mendirikan berbagai perkumpulan seperti paguyuban jasa payung, pemandu wisata, dan pedagang asongan. Sampai batas tertentu, asosiasi ini dapat menekan persaingan dan konflik dan membantu anggotanya. Namun, penempatan desain Borobudur sebagai pusat ekonomi masyarakat akan terus menjadi pemicu konflik. Pengelolaan Borobudur

sebagai kawasan menjadi kritis, tidak semata-mata dalam pengelolaan situs candinya.

Upaya pengembangan Borobudur sebagai kawasan dilakukan untuk mengembangkan daya tarik wisata alternatif lainnya, mendistribusikan wisatawan agar tidak menumpuk di Candi Borobudur, meratakan dan meningkatkan perekonomian masyarakat, serta mendukung pelestarian Kompleks Candi Borobudur sebagai cagar budaya nasional dan warisan dunia. Dengan demikian, Kompleks Candi Borobudur tidak lagi terbebani oleh banyaknya pengunjung yang datang secara bersamaan dan mengurangi terjadinya konflik di masyarakat.

Faktor dasar yang menghambat sulitnya mengembangkan ekonomi kreatif di wilayah ini adalah kurangnya lapangan pekerjaan bagi kaum muda yang menyebabkan mereka harus pergi ke kota untuk mencari pekerjaan. Hal ini dikarenakan peluang untuk mendapatkan pekerjaan di sektor pariwisata sangat terbatas bagi masyarakat lokal. Kondisi ini bermula dari kurang seriusnya upaya pemberdayaan masyarakat lokal. Karena masyarakat tidak memiliki kualifikasi yang dibutuhkan untuk melamar lowongan pekerjaan yang tersedia, khususnya di bidang pariwisata. Sebagian besar lowongan pekerjaan yang tersedia di sektor pariwisata diisi dari luar. Hal ini terlihat dari mayoritas staf dan karyawan PT.TWCBPRB yang berasal dari luar Borobudur. (Kementerian PUPR, 2020)

Zonasi pengelolaan kawasan Borobudur baik berdasarkan konsep JICA, maupun Keppres Presiden RI Nomor 1 Tahun 1992 dirasakan tidak relevan lagi karena: (1) hanya berorientasi kepada Candi Borobudur semata sehingga mengabaikan ekosistemnya (Engelhardt, 2005; Soeroso, 2007); lahan persawahan dan perdesaan mulai menghilang, sedangkan lahan kritis muncul akibat penambangan dan pemupukan tanah yang berlebihan; (2) batas yang telah ditentukan dan dibatasi di dalam zona telah berubah baik karena perubahan lahan maupun karena awal pembuatannya lebih banyak bertumpu pada situs atau artefak yang eksis sehingga tidak memperhatikan kondisi biogeofisik dan sosial-ekonomi-budaya masyarakat (Soeroso, 2007).

Pada tahun 2014 Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2014 yang menjadi pedoman pengelolaan warisan budaya dunia yang ada di Indonesia. Selain itu melalui Kawasan Strategis Nasional untuk menjawab rekomendasi UNESCO pada *reactive monitoring* yang kedua.

Hal yang masih belum diatur oleh Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2014 adalah badan pengelola khusus yang terpadu, yang bertugas untuk mengelola Borobudur dengan terpadu dan menjadi satu badan pengelola bagi zona 1 dan 2, seperti yang menjadi rekomendasi dari UNESCO. Zona 1 dan 2 saat ini masih berada dalam tanggung jawab dua instansi yang berbeda, dengan tugas dan fungsi yang saling berseberangan. Balai Konservasi Borobudur memiliki tugas untuk memelihara keterawatan Borobudur dan Zona I, sementara PT. Taman Wisata Candi bertugas dalam pemanfaatan Borobudur dan pengelolaan wisatawan termasuk tiket dan Zona II. Karena tujuan dan fungsi yang berseberangan tersebut, sulit untuk mencegah dampak buruk pariwisata yang menimpa kondisi keterawatan batuan candi (Elmira, 2020).

Indonesia sendiri tidak memiliki undang-undang atau kebijakan pemerintah secara keseluruhan tentang konservasi situs warisan budaya sebelum tahun 1992, bahkan dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya, peraturan yang menjadi dasar pengelolaan kawasan Candi Borobudur masih menggunakan Monumen ordonansi (*Staatsblad* Tahun 1931 Nomor 238), peraturan yang dibuat oleh pemerintah kolonial sebagai rujukan dalam pembuatan peraturannya. Peraturan mengenai Banda Cagar Budaya Sendiri baru dikeluarkan Perintah Indonesia pada bulan Maret 1992, dua bulan setelah Keppres Presiden RI Nomor 1 Tahun 1992 muncul. Di satu sisi Peraturan Kepariwisata Indonesia sudah muncul sejak tahun 1990, hal ini merupakan sinyal pengelolaan Kawasan Candi Borobudur pada awalnya lebih erat terkait kegiatan pariwisata dibandingkan kegiatan pelestarian pusaka.

Benturan antara pemanfaatan dan perlindungan turut terjadi pada manajemen pengunjung di Kawasan Candi Borobudur. Tidak adanya pembatasan jumlah wisatawan yang naik ke candi juga menyebabkan turunnya keterawatan batuan candi karena perilaku wisatawan yang cenderung menduduki dan berdiri pada stupa. Material yang dibawa oleh alas kaki pengunjung juga menyebabkan keausan bagi tangga dari candi. Bahkan, tingkat keausan pada tangga candi mencapai 100% karena tingginya angka wisatawan yang datang dan naik ke candi (Brahmantara dan Puspita, 2017).

SIMPULAN (CONCLUSION)

Pengelolaan Borobudur yang multi-manajemen, serta kebijakan yang tumpang tindih membuat pengembangan Borobudur menjadi terhambat. Laporan UNESCO pada tahun 2006 menjadi teguran bagi pemerintah Indonesia untuk segera membenahi pengelolaan kawasan Candi Borobudur.

Kebijakan yang terlalu berpihak kepada pariwisata turut mempengaruhi kelestarian Borobudur. Borobudur sebagai salah satu destinasi pariwisata prioritas, pembangunan infrastruktur diarahkan untuk menunjang kedatangan wisatawan baik domestik maupun mancanegara. Pembangunan yang berorientasi pada pariwisata dan bukan pelestarian. Dapat berpengaruh kepada keterawatan zona perlindungan serta dapat mempengaruhi penilaian dari UNESCO

SARAN (RECOMMENDATION)

Dalam pengelolaan Destinasi yang sensitif diperlukan single manajemen, hal ini dibutuhkan untuk menyelaraskan serta menyeimbangkan fungsi pemanfaatan dan fungsi pelestarian. Borobudur sebagai salah satu Warisan Budaya Dunia yang ada di Indonesia memerlukan kebijakan serta pengelolaan yang seimbang antara industri dan konservasi demi keberlanjutan situs.

Ucapan Terima Kasih

Penelitian ini dapat terlaksana berkat bantuan, saran serta bimbingan dari Bapak Prof. Dr. Janianton Damanik, M.Si. sebagai dosen pengampu Mata Kuliah Kebijakan dan Perencanaan Pariwisata pada Program Doktor Kajian Pariwisata Universitas Gadjah Mada. Tidak

lupa ucapan terima kasih kepada Bapak Dr. Ir. Djoko Wijono, M. Arch selama perkuliahan Mata Kuliah Kebijakan dan Perencanaan Pariwisata pada Program Doktor Kajian Pariwisata Universitas Gadjah Mada atas arahnya yang berharga dalam penulisan ini..

DAFTAR PUSTAKA

- Adams, J. L. (2010). Interrogating the equity principle: the rhetoric and reality of management planning for sustainable archaeological heritage tourism. *Journal of Heritage Tourism*, 5(2), 103–123. <https://doi.org/10.1080/17438730903509311>
- Baillie, B., Chatzoglou, A., & Taha, S. (2010). Packaging the Past. *Heritage Management*, 3(1), 51–71. <https://doi.org/10.1179/hma.2010.3.1.51>
- Biantoro, R., & Ma'rif, S. (2014). PENGARUH PARIWISATA TERHADAP KARAKTERISTIK SOSIAL EKONOMI MASYARAKAT PADA KAWASAN OBJEK WISATA CANDI BOROBUUDUR KABUPATEN MAGELANG. In *Jurnal Teknik PWK* (Vol. 3, Issue 4).
- Boccardi, G., Brooks, G., & Gurung, H. (2006). *WHC-ICOMOS Joint Mission to Borobudur Temple Compounds World Heritage Site MISSION REPORT WHC-ICOMOS Joint Mission to Borobudur Temple Compounds World Heritage Site*.
- Boonzaaier, C., & Wels, H. (2018). Authenticity lost? The significance of cultural villages in the conservation of heritage in South Africa. *Journal of Heritage Tourism*, 13(2), 181–193. <https://doi.org/10.1080/1743873X.2017.1284851>
- BPS Kabupaten Magelang. (2020). Kabupaten Magelang Dalam Angka. *Badan Pusat Statistik Kabupaten Magelang*, 4(3), xlviii + 462 hal/pages.
- Buckley, R. (2018). Tourism and Natural World Heritage: A Complicated Relationship. *Journal of Travel Research*, 57(5), 563–578. <https://doi.org/10.1177/0047287517713723>
- Chang, T. C., Milne, S., Fallon, D., & Pohlmann, C. (1996). Urban heritage tourism: The Gobaal-Local Nexus. *Annals of Tourism Research*, 23(2), 284–305. [https://doi.org/10.1016/0160-7383\(95\)00064-X](https://doi.org/10.1016/0160-7383(95)00064-X)
- Creswell, J. W. (2009). *Research design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, 3rd ed.
- Elmira, N. R. (2020). Kelemahan Administratif sebagai Penyebab Rendahnya Kepatuhan Indonesia terhadap UNESCO World Heritage Convention dalam Pelaksanaan Konservasi Borobudur. *Journal of International Relations*, 6(3), 383–393.
- Gnoth, J., & Henderson, J. C. (2002). Built Heritage and Colonial Cities. In *Research Notes Annals of Tourism Research* (Vol. 29, Issue 1).
- Hamzah, F., & Hermawan, H. (2018). Evaluasi Dampak Pariwisata Terhadap Sosial Ekonomi Masyarakat Lokal. *Jurnal Pariwisata*, 5(3), 195–202.
- Huang, C.-H., Tsaur, J.-R., & Yang, C.-H. (n.d.). *Does world heritage list really induce more tourists? Evidence from Macau*. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2012.01.014>
- Ismiyanto, A. (2015). *Penataan Pedagang Borobudur Belum Tuntas*. *Tribun Jogja*.

- Kausar, D. R., & Nishikawa, Y. (2010). Heritage Tourism in Rural Areas: Challenges for Improving Socio-economic Impacts. *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, 15(2), 195–213. <https://doi.org/10.1080/10941661003629995>
- Kementerian PUPR. (2020). *Integrated Tourism Master Plan Borobudur-Yogyakarta-Prambanan (Imp-Byp)*.
- Kempiak, J., Hollywood, L., Bolan, P., & McMahon-Beattie, U. (2017). The heritage tourist: an understanding of the visitor experience at heritage attractions. *International Journal of Heritage Studies*, 23(4), 375–392. <https://doi.org/10.1080/13527258.2016.1277776>
- Kompas.com. (2020). *Sejarah Panjang Candi Borobudur yang Tersakiti – Tujur Visual*. <https://interaktif.kompas.id/baca/candi-borobudur-yang-tersakiti/>
- Landorf, C. (2009). Managing for sustainable tourism: A review of six cultural World Heritage Sites. In *Journal of Sustainable Tourism* (Vol. 17, Issue 1, pp. 53–70). Christine Landorf. <https://doi.org/10.1080/09669580802159719>
- LIPI. (2013). *LIPI: Ideologi Pengelolaan Borobudur Bergeser*. <https://ipsk.lipi.go.id/index.php/kolom-peneliti/kolom-kemasyarakatan-dan-kebudayaan/219-lipi-ideologi-pengelolaan-borobudur-bergeser>
- Lutz, J. (1999). Cultural Tourism in Europe. *Tourism Culture & Communication*, 2(2), 143–144.
- MASTERPLAN JICA – BorobudurPedia. (n.d.). Retrieved March 31, 2021, from <http://borobudurpedia.id/masterplan-jica/>
- McKercher, B., Ho, P. S. Y., & du Cros, H. (2005). Relationship between tourism and cultural heritage management: Evidence from Hong Kong. *Tourism Management*, 26(4), 539–548. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2004.02.018>
- Miles, M. B. (2014). Qualitative data analysis : a Methods Sourcebook. *Sage Publishing*, 28(4), 485–487.
- Prideaux, B. (2003). Commodifying Heritage: Loss of Authenticity and Meaning or an Appropriate Response to Difficult Circumstances? *International Journal of Tourism Sciences*, 3(1), 1–15. <https://doi.org/10.1080/15980634.2003.11434537>
- Seyfi, S., Michael Hall, C., & Fagnoni, E. (2019). Managing World Heritage Site stakeholders: a grounded theory paradigm model approach. *Journal of Heritage Tourism*, 14(4), 308–324. <https://doi.org/10.1080/1743873X.2018.1527340>
- Soeroso, A. (2007). *KONSERVASI SAUJANA BUDAYA KAWASAN BOROBUDUR: ZONASI ULANG DENGAN PENDEKATAN EKOSISTEM*. 14(3).
- Su, R., Bramwell, B., & Whalley, P. A. (2018). Cultural political economy and urban heritage tourism. *Annals of Tourism Research*, 68, 30–40. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2017.11.004>
- Sugiyono, Sutanto, & Prasetyoko, Y. H. (2007). *Evaluasi Kebijakan Pemanfaatan Kawasan Borobudur. BALAI KONSERVASI PENINGGALAN BOROBUDUR*.
- Sulistiyanto, B. (2020). Benturan Kepentingan, Suatu Refleksi dalam Pengelolaan Warisan Budaya di Indonesia. *Kalpataru*, 29(2), 133–146. <https://doi.org/10.24832/kpt.v29i2.765>
- Surya Diarta, I. K. (2017). Between Cultural Preservation and Tourism Industry: Dialectic Relations in Cultural Heritage Tourism Management in Tanah Lot and Borobudur Indonesia. *E-Journal of Tourism*, 4(2), 100. <https://doi.org/10.24922/eot.v4i2.36403>
- Syaifuddin, A., & Purwohandoyo, J. (2019). Pengaruh Perkembangan Pariwisata Terhadap Karakteristik Ekonomi Masyarakat Di Sekitar Candi Borobudur. *Geografi Gea*, 19(April), 18–31. <https://doi.org/10.17509/GEA.V19I1.14528>
- Szromek, A. R., Herman, K., & Naramski, M. (2021). Sustainable development of industrial heritage tourism – A case study of the Industrial Monuments Route in Poland. *Tourism Management*, 83, 104252. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2020.104252>
- UNESCO. (n.d.). *WH Committee: Report of 15th Session, Carthage 1991*. Retrieved March 9, 2021, from <https://whc.unesco.org/archive/repcom91.htm#592>
- Urry, J. (1990). The ‘Consumption’ of Tourism. *Sociology*, 24(1), 23–35. <https://doi.org/10.1177/0038038590024001004>
- Wall, G., & Black, H. (2004). Global heritage and local problems: Some examples from Indonesia. *Current Issues in Tourism*, 7(4–5), 436–439. <https://doi.org/10.1080/13683500408667998>
- Wall, G., & Nuryanti, W. (1996). Heritage and tourism. *Annals of Tourism Research*, 23(2), 249–478. [https://doi.org/10.1016/0160-7383\(95\)00062-3](https://doi.org/10.1016/0160-7383(95)00062-3)
- Weiler, B., & Hall, C. (1992). *Special interest tourism*.
- Yang, C. H., Lin, H. L., & Han, C. C. (2010). Analysis of international tourist arrivals in China: The role of World Heritage Sites. *Tourism Management*, 31(6), 827–837. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2009.08.008>
- Yang, C.-H., & Lin, H.-Y. (2014). Revisiting the relationship between World Heritage Sites and tourism. *Tourism Economics*, 20(1), 73–86. <https://doi.org/10.5367/te.2013.0359>
- Zhang, C., Fyall, A., & Zheng, Y. (2015). Heritage and tourism conflict within world heritage sites in China: a longitudinal study. *Current Issues in Tourism*, 18(2), 110–136. <https://doi.org/10.1080/13683500.2014.912204>