

POLITIK EKONOMI
PENGELOLAAN
CANDI BOROBUDUR

POLITIK EKONOMI PENGELOLAAN CANDI BOROBUDUR

Oleh:

Gutomo Bayu Aji

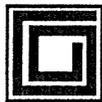
Dedi S. Adhuri

Editor:

Dedi S. Adhuri



PMB-LIPI



PT Gading Inti Prima

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Politik Ekonomi Pengelolaan Candi Borobudur/Gutomo Bayu
Aji, Dedi S. Adhury/Editor: Dedi S. Adhury – Jakarta, 2013.

vi hlm + 93 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN : **978-602-221-235-5**

1. Politik Ekonomi
2. Pengelolaan - Candi Borobudur

306.4

Penerbit:

PT. Gading Inti Prima (anggota IKAPI)

Jl. Hibrida Raya Blok PD 14 No. 7

Kelapa Gading

Jakarta 14250

Telp: (021) 4508142

KATA PENGANTAR

Kegiatan penelitian “Kajian Politik Ekonomi Pengelolaan Cagar Budaya: Candi Borobudur” merupakan salah satu kegiatan penelitian yang dilakukan di Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB-LIPI) dan salah satu bagian dari kegiatan penelitian payung “Kajian Politik Ekonomi Pengelolaan Cagar Budaya” yang dilaksanakan selama tiga tahun (tahun 2012-2014).

Setelah pada tahun pertama (2012), hasil penelitian disusun dalam buku mengenai narasi pengelolaan cagar budaya, identifikasi *stakeholder* dalam pengelolaan cagar budaya, serta kebijakan yang terkait pengelolaan cagar budaya Candi Borobudur, pada buku tahun kedua ini (2013) tim memfokuskan pembahasan pada uraian dan analisis mengenai interaksi dan kontestasi *stakeholder* dalam pengelolaan kawasan cagar budaya Candi Borobudur. Pembahasan kontestasi *stakeholder* ini sangat penting karena akan memberikan gambaran nyata dan jelas atas persoalan yang melingkupi pengelolaan suatu cagar budaya, khususnya pada tingkat lokal beserta implikasi yang mengikutinya pada satu pengelolaan.

Sebagai tahap akhir kegiatan penelitian, pada tahun ke-tiga (2014), seluruh hasil dari tahun pertama dan kedua akan menjadi sumber utama dalam penyusunan sintesa hasil penelitian “Kajian Politik Ekonomi Pengelolaan Cagar Budaya” dan formulasi rekomendasi kebijakan untuk pengelolaan cagar budaya di Indonesia.

Kami mengakui bahwa buku ini tidak terlepas dari berbagai kekurangan atau kekeliruan namun besar harapan kami, buku ini dapat memberikan manfaat bagi khalayak luas, termasuk kalangan akademisi, praktisi yang terkait dalam pengelolaan cagar budaya dan penyusun kebijakan.

Jakarta, Desember 2013
Kepala Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan
Kebudayaan-LIPI

Ttd.

Dr. Endang Turmudi, MA

==== **PENGANTAR PENERBIT** ====

Setiap Negara memiliki cagar budaya sebagai bukti perjalanan sejarah mereka atau wujud nyata (*tangible*) dari ingatan kolektif mereka tentang kehidupan mereka di masa lampau, dan juga sebagai salah satu bukti untuk mendukung identitas atau bahkan pembentuk nasionalisme mereka. Namun kita pun cukup mengetahui bahwa tidak semua Negara memiliki perhatian atau kepedulian yang sama untuk itu. Indonesia dengan sebaran cagar budayanya di berbagai wilayah adalah merupakan contoh menarik bagaimana pengelolaan cagar-cagar budaya dengan berbagai karakteristik didalamnya pun memiliki kondisi serta dinamikanya tersendiri ketika berbicara tentang pengelolaannya.

Indonesia memiliki cagar-cagar budaya dalam berbagai skala: internasional, nasional dan lokal. Masing-masing memiliki hal positif dalam pengelolaannya sekaligus persoalan-persoalan yang mengiringinya yang berdampak pada hasil pengelolaan cagar budaya tersebut, apakah terpelihara, tertata atau sebaliknya. Dalam berbagai level, setiap cagar budaya memiliki pemangku-pemangku kepentingan yang beragam dan (merasa) berkepentingan terhadap cagar budaya. Untuk memenuhi kepentingannya, pemangku-pemangku kepentingan akan melakukan berbagai upaya, dan dalam kenyataannya seringkali menimbulkan “benturan” yang disebabkan perbedaan kepentingan di antara mereka. Hal ini adalah salah satu yang berusaha dipotret oleh tim penelitian Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB) LIPI “Kajian Politik Ekonomi Pengelolaan Cagar Budaya Di Indonesia” dengan sub kegiatan Candi Borobudur sebagai salah satu cagar budaya yang diteliti.

Candi Borodubur adalah candi Buddha yang sangat megah dan sebagai cagar budaya telah memiliki status internasional dari UNESCO. Untuk mempertahankan status internasionalnya tersebut, pengelolaan Candi Borobudur dituntut untuk memenuhi standar-standar sesuai dengan pengelolaan warisan budaya dunia. Di sisi lain, beberapa persoalan

baik pada aspek kelembagaan pengelola kawasan cagar budaya, maupun pada tingkat masyarakat sekitar pun ada yang memerlukan perhatian pula dari pemerintah sebagai otoritas tertinggi.

Memang sudah banyak studi yang dilakukan dan buku yang diterbitkan dalam hal cagar budaya di Indonesia. Akan tetapi, apa yang ingin ditawarkan oleh tim peneliti dalam buku ini, sesuai judul penelitiannya itu kajian politik ekonomi masih terbilang jarang. Perspektif dan jenis studi sosial pada cagar budaya akan mampu membuka pemahaman bahwa untuk mencapai pengelolaan cagar budaya yang baik dan tentunya memenuhi aspek pelestarian pun pemanfaatannya, terdapat banyak hal yang harus diperhatikan, utamanya konteks sosial didalamnya. Cagar budaya tidak hanya berupa objek benda yang tunggal, tapi harus dipahami keberadaannya bersama-sama dengan pemangku kepentingannya - termasuk didalamnya unsur masyarakat -.

Penulisan buku ini diperoleh melalui penelitian Tim “Kajian Politik Ekonomi Pengelolaan Cagar Budaya Di Indonesia: Situs Borobudur” Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB) LIPI. Harapan Kami, penulisan buku melalui hasil penelitian dapat menjadi referensi ilmiah yang terbaru untuk kajian dan studi tentang pengelolaan cagar budaya. Selain itu, lebih luas dapat memperkaya studi tentang cagar budaya di Indonesia secara umumbaik bagi kalangan akademisi, pemerintahan, praktisi maupun publik secara umum. Semoga dengan penerbitan buku ini, isu pengelolaan cagar budaya dapat tetap menjadi wacana dan topik yang hangat agar pengelolaan cagar budaya di Indonesia tetap menjadi perhatian kita semua.

Jakarta, Desember 2013

Penerbit,

PT. Gading Inti Prima

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
PENGANTAR PENERBIT	iii
DAFTAR ISI.....	v

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang	1
1.2 Temuan Tahun Pertama (2012)	6
1.3 Perspektif dan Perumusan Masalah Penelitian	7
1.4 Tujuan Penelitian	10
1.5 Metodologi	11

BAB II

PEMBANGUNAN TAMAN WISATA

CANDI BOROBUDUR.....

2.1 Pemugaran Candi Borobudur	13
2.2 Pengosongan Zona 2	20
2.3 Penggunaan Kekuasaan dan Kisah Penaklukan	31
2.4 Kontestasi dan Siasat Masyarakat	44

BAB III

PASAR SENI JAGAD JAWA (PSJJ)

3.1 Kontestasi Kontemporer Atas (Pengelolaan) Borobudur	59
3.2 Ide Pokok Jagad Jawa	63
3.3 Membedah Kontestasi Jagad Jawa: Benturan Kepentingan, 'Ideologi' dan Perspektif	68

BAB IV

RENCANA INDUK BARU, KSN, DAN

BADAN PENGELOLA

4.1 Respon Pemerintah atas Hasil Evaluasi UNESCO	75
4.2 Kawasan Strategis Nasional (KSN)	78
4.3 Badan Pengelola	81

BAB V P E N U T U P	85
--	----

DAFTAR PUSTAKA	89
-----------------------------	----

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Mengutip beberapa pendapat ahli lain, Loulanski (2006) mengatakan '*heritage is often identified as 'the contemporary purposes of the past'' or 'that part of the past that we select in the present for contemporary purposes, be they economic, cultural, political or social.'* Kutipan itu jelas menunjukkan bahwa sebenarnya yang kita sebut sebagai *cultural heritage* adalah konstruksi kita tentang benda masa lalu untuk pemanfaatan masa kini. Jadi ia bukanlah sekedar representasi masa lalu. Mengapa disebut konstruksi kita, karena kitalah yang memberi makna kepada benda peninggalan itu. Kitalah yang mengatur bagaimana seharusnya perlakuan dilakukan terhadap Borobudur terkait dengan makna-makna tersebut dan kepentingan kita atasnya. Pemaknaan apakah benda budaya itu bermakna ekonomi, kultural, politikal atau sosial sangat tergantung pada bagaimana kita melihatnya dan kemudian memanfaatkannya.

Kutipan-kutipan di bawah menjelaskan contoh bagaimana dua tokoh nasional kita memberi makna atau nilai politik (*political value*) kepada *cultural heritage*:

On 20 December 1953, during a festive ceremony with more than a thousand spectators, and with hundreds of children waving their red and white flags, President Soekarno officially inaugurated the temple of Siwa, the largest temple of the immense Loro Jonggrang complex at Prambanan, near Yogyakarta. This ninth-century Hindu temple complex, which since 1991 has been listed as a world heritage site, was a professional

archaeological reconstruction... Muhammad Yamin, the newly appointed Minister of Education and Culture, applauded the reconstruction as the most significant national achievement since the proclamation of the Indonesian independence. The Siwa temple stood proud as an example of the great Indonesian past, as well as proof of the potential of Indonesia in the future... (Bloembergen dan Eickhoff, 2011: 405-406).

Contoh kedua, Daed Joesoef sebagai salah satu orang yang sejak zaman kuliah di Perancis telah giat mengusahakan dukungan internasional untuk penyelamatan Borobudur secara gamblang menuliskan hal ini:

‘Sebagai suatu Negara-Bangsa boleh saja kita dianggap muda, tetapi sebagai mahluk manusia yang kini berhasil mengelompok menjadi satu Bangsa, kita ternyata mempunyai suatu masa lalu yang cukup tua, cukup panjang dan cukup gemilang, bernenek moyang terampil dan berbudi tinggi. Salah satu bukti dari semua itu adalah Candi Borobudur, sebuah karya seni-budaya yang cukup membanggakan dan turut dikagumi oleh bangsa-bangsa lain yang terpelajar dan beradab’ (Joesoef 2004, xvi).

Jelas sekali bahwa kedua tokoh nasional Indonesia di atas menggunakan *cultural heritage* sebagai alat politik untuk meningkatkan status sebagai sebuah negara baru yang merdeka. Warisan budaya itu itu dipakai untuk menunjukkan bahwa kita adalah keturunan orang-orang besar yang menciptakan karya-karya agung itu. Untuk orang asing, ini adalah ekspresi kebanggaan kita sebagai bagian dari kebesaran masa lampau itu. Untuk kita sendiri, kebesaran-kebesaran masa lampau itu adalah pengikat sebagai satu bangsa, sebagai keturunan dari pencipta karya luhur itu.

Setiap pemaknaan akan membawa konsekuensi pengelolaan sendiri. Pada contoh di atas, untuk bisa memanfaatkan candi sebagai representasi keagungan Indonesia, presiden Soekarno melakukannya setelah candi itu menjadi 'gagah' kembali melalui sentuhan kerja restorasi. Jika kita memberi pemaknaan lain terhadap barang itu, misalnya makna keagamaan, maka kita harus memeliharanya sebagai barang keagamaan, perlakuan yang mungkin berbeda saat kita memaknai warisan budaya itu secara politik.

Selain pemaknaan politis seperti dicontohkan di atas, warisan budaya juga bisa diberi makna (*value*) lain. Loulanski menyebutkan nilai ekonomi, kultural dan sosial sebagai contoh-contoh pemaknaan lain selain politik. Selain politik, Daoud Joesoef (2004) meyakini ada tujuh nilai lain yang bisa diberikan pada warisan budaya. Ketujuh nilai itu meliputi nilai arkeologis, nilai historis, nilai spiritual, nilai budaya, nilai keilmuan, nilai keindahan dan nilai ekonomi. English Heritage mengidentifikasi enam nilai warisan budaya; *cultural values* (nilai-nilai budaya), *educational and academic values* (nilai-nilai pendidikan dan akademis), *economic values* (nilai-nilai ekonomi), *resource values* (nilai-nilai sumberdaya), *recreational values* (nilai-nilai rekreasi), and *aesthetic values* (nilai-nilai estetis) Loulanski (2006).

Interaksi kita dengan *cultural heritage* tentu berkenaan dengan pilihan pemaknaan dan kepentingan kita akan pemanfaatannya. Jika kita ingin memanfaatkan *cultural heritage* untuk menarik wisatawan sebanyak-banyaknya dan mencari keuntungan atasnya, berarti kita telah memberi *economic value* kepada benda itu. Dengan pandangan atau pemaknaan seperti itu menjadi logis jika kita kemudian mengembangkan berbagai

macam strategi dalam rangka menarik minat orang untuk melihat warisan budaya yang kita punya.

Masalahnya adalah, nilai-nilai berbeda yang dikenakan pada warisan budaya bisa berasosiasi dengan ideologi ilmu yang berbeda, kelompok kepentingan berbeda dan strategi memanfaatkan/penanganan warisan budaya yang berbeda pula yang tidak selamanya selaras satu dengan yang lain. Ketidakselarasan itu bisa terkait karena perbedaan nilai dan kepentingan yang mengarahkan pada keharusan mengembangkan strategi pengelolaan yang berbeda, bisa pula karena hubungan kekuasaan pihak-pihak terkait warisan budaya itu berbeda. Jika hubungan kekuasaan tidakimbang, maka akan ada pihak-pihak yang bisa memaksakan kehendaknya untuk mengoptimalkan pencapaian tujuannya atas kerugian orang lain. Dalam konteks demikian, semakin banyak nilai dikenakan pada warisan budaya dan semakin banyak *stakeholders* yang terlibat pada pengelolaan, akan semakin kompleks permasalahan karena kemungkinan perbenturan ideologi, kepentingan dan strategi semakin besar. Dalam konteks demikian, bisa jadi pengelolaan warisan budaya menjadi ajang kontestasi, selain mungkin juga kolaborasi.

Realitas pengelolaan warisan budaya saat ini menunjukkan, seperti ditenggarai Loulansi (2006), *'growth has recently been witnessed in both interest and concern for heritage, as expressed by variety of groups such as local communities; government; academics; owners; business entities; developers; tourists; and others identified as heritage stakeholders, users, or market of heritage.'* Jadi, masalah pengelolaan warisan budaya akan semakin kompleks karena penambahan pihak-pihak yang merasa memiliki *stake* yang meskipun mungkin akan berkolaborasi, tetapi mungkin juga berkontestasi.

Pengelolaan Candi Borobudur dan segala permasalahannya adalah contoh nyata yang menunjukkan terjadinya kolaborasi dan kontestasi. Pengelolaan Borobudur tampaknya setidaknya telah mengabaikan nilai historis, nilai keilmuan dalam kategori Joesoef atau *educational* dan *academic values* dalam kategori Loulanski. Betapa tidak, seorang ahli *cultural heritage* dari the Australian National University, Ken Taylor, menceritakan bahwa suatu pagi dia menyengajakan datang ke Candi Borobudur untuk mencari tahu apakah pengunjung candi memang memahami apa sebenarnya Candi Borobudur itu. Seorang siswi sekolah menengah atas yang ditemuinya ditanyai mengenai hal ini. Ken Taylor merasa kecewa karena ternyata siswi ini tidak mengetahui bahkan pengetahuan dasar dari Borobudur.¹ Contoh ini menjelaskan betapa tidak tergarapnya nilai historis, keilmuan atau *educational* dan *academic values* pada pengelolaan Borobudur. Konflik-konflik yang terjadi antara pihak pengelola, utamanya Zona II dengan pelaku usaha di Zona itu dan konflik dengan masyarakat sekitar Borobudur adalah contoh-contoh yang menunjukkan benturan kepentingan antara *stakeholder* dalam pengelolaan Borobudur.

Realitas seperti inilah yang telah mendorong kami melakukan penelitian ini. Kami menyadari bahwa Borobudur adalah salah satu site penelitian pavorit banyak pihak, namun demikian hiruk pikuk yang masih terjadi pada pengelolaan candi peninggalan dinasti Syailendra ini menunjukkan bahwa studi-studi itu mungkin belum cukup untuk dapat merumuskan praktik pengelolaan yang lebih baik. Penelitian yang hasilnya ditulis dalam bentuk buku ini diharapkan akan memberi kontribusi tambahan yang mengurai kompleksitas permasalahan dan

¹Taylor, K. Pers. Com, January 2012.

berkontribusi pada penciptaan praktik pengelolaan yang lebih baik.

1.2 Temuan Tahun Pertama (2012)

Pada tahun pertama (2012) penelitian difokuskan pada narasi sejarah dari Candi Borobudur dan identifikasi siapa saja yang merupakan *stakeholder* serta elemen-elemen yang berkepentingan dan bagaimana struktur pola hubungan kekuasaan di antara mereka, serta hirarkhi kekuasaannya. Metode yang digunakan untuk memahami masalah ini adalah penelusuran literatur, penggunaan data digital dan fotografi, pengamatan lapangan, wawancara mendalam dengan narasumber, dan *focus group discussion*.

Narasi sejarah pengelolaan Candi Borobudur diwarnai dengan usaha-usaha pelestarian dan pembentukan nilai sejak diketemukan sampai dengan sekarang. Periode awal pelestarian dimulai sejak penemuan oleh Raffles yang kemudian dilakukan pemugaran oleh Theodor van Erp. Periode kedua pelestarian dilakukan sejak Indonesia merdeka, khususnya setelah menjadi anggota UNESCO pada tahun 1950. Para ahli arkeologi melanjutkan usaha pelestarian dengan mencari dukungan secara internasional. Selain mendapatkan dukungan tenaga ahli untuk meneliti kondisi fisik Candi Borobudur, juga bantuan dana pemugaran serta model pengelolaannya.

Studi JICA pada tahun 1975-1976 menghasilkan konsep pengelolaan berdasarkan tata ruang dengan lima zonasi. Hasil kajian ini kemudian diberi landasan hukum berupa peraturan gubernur dan peraturan bupati mengenai tata ruang kawasan Candi Borobudur. Pemugaran dilaksanakan pada masa Soeharto pada tahun 1971-1983 yang memaksa penduduk enam dusun untuk pindah dari zona I dan zona II. Pemerintah pusat kemudian

membentuk Balai Konservasi Peninggalan Candi Borobudur untuk mengelola zona I dan PT. Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan untuk mengelola zona II.

Dalam mendeskripsikan sejarah pengelolaan Borobudur di atas, kami menggarisbawahi pergeseran ideologi penanganan yang berasal dari konservasi, restorasi kemudian pengelolaan yang berorientasi pada pemanfaatan Borobudur dan sekitarnya untuk keuntungan ekonomi. Perubahan ideologi pengelolaan itu juga bersamaan dengan ekspansi spasial penguasaan dan pengaturan Borobudur dan sekitarnya oleh otoritas pengelola. Kombinasi inilah yang melahirkan berbagai macam persoalan dan juga mendorong terbentuknya berbagai macam kelompok kepentingan yang kemudian terlibat dalam kontestasi penguasaan pengelolaan Borobudur dan sekitarnya.

Pada tahun pertama, kajian ini mengidentifikasi *stakeholder* terdiri dari lebih 40 elemen *stakeholder*, yang secara umum dapat dikelompokkan menjadi 10 elemen berdasarkan 10 kepentingan yang berbeda. Hubungan di antara *stakeholder* tersebut teridentifikasi membentuk suatu pola tertentu. Kepentingan pelestarian tertinggi berada pada Balai Konservasi Peninggalan Candi Borobudur, sedangkan kepentingan bisnis tertinggi berada pada PT. Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan. Di luar pola umum tersebut, terdapat dua elemen *stakeholder* penting yang tidak terhubung dengan kepentingan pelestarian dan bisnis yaitu umat Buddha yang berkepentingan terhadap Candi Borobudur sebagai tempat suci dan pemerintah daerah yang berkepentingan terhadap pendapatan asli daerah.

1.3 Perspektif dan Perumusan Masalah Penelitian

Untuk menelaah masalah-masalah terkait topik penelitian, yakni pengelolaan Borobudur, kami menggunakan pendekatan

politik ekonomi (*political economy*) sebagai *entry point*. Pada prinsipnya pendekatan ini mengasumsikan bahwa pengelolaan Borobudur didominasi oleh kalkulasi ekonomi, yaitu komodifikasi candi untuk keperluan bisnis, baik melalui turisme atau kegiatan lain. Didorong oleh kalkulasi keuntungan ekonomi, para *stakeholder* terkait, terlibat dalam penciptaan, pemanfaatan atau manipulasi terhadap instrumen-instrumen kekuasaan. Instrumen-instrumen kekuasaan itu bisa saja ada pada posisi *stakeholder* dalam struktur kelembagaan tertentu atau berbagai macam aturan baik yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun lembaga lain. Dengan bahasa lain, pendekatan ini juga mempertanyakan bagaimana konstruksi hubungan kekuasaan dan bagaimana orang mempraktikkan itu pada pengelolaan Borobudur.

Hal yang cukup penting tentu saja melihat bagaimana orang-orang atau kelompok orang mengenakan makna atau memberi *value* (nilai) pada Borobudur dan, dengan kekuasaan yang mereka miliki, mengimplementasikan nilai itu sedemikian rupa sehingga membawa konsekuensi tertentu kepada orang lain. Dalam konteks nilai, seperti telah disinggung di muka, Daoed Joseof (2004) mengidentifikasi adanya delapan nilai yang dapat dikenakan pada Borobudur. Nilai-nilai tersebut adalah nilai arkeologis, nilai historis, nilai spiritual, nilai budaya, nilai keilmuan, nilai keindahan, nilai ekonomi dan nilai politik. Menariknya, dalam konteks perspektif politik ekonomi, nilai-nilai non-ekonomis pun dapat dimanfaatkan atau dimanipulasi untuk keperluan bisnis yang artinya perolehan keuntungan ekonomi. Contoh nyata adalah pengembangan wisata religi yang memanfaatkan *religious value* dari Borobudur untuk bisnis *tourism*. Contoh lain adalah pemanfaatan Borobudur sebagai tempat untuk menikmati keindahan matahari terbit, yang juga dibisniskan. Dua contoh itu juga menunjukkan bahwa bisa saja

satu kelompok orang memberi lebih dari satu pemaknaan atau nilai terhadap Borobudur. Bisa dipastikan ada kelompok orang yang lain yang memberi berbagai makna pada Borobudur dengan penekanan utama pada nilai tertentu. Balai konservasi sebagai contoh lain, meskipun memberikan berbagai nilai terhadap Borobudur, tetapi pasti lebih menekankan pada pentingnya nilai historis dan arkeologis karena secara kelembagaan kepentingan mereka melekat pada dua nilai itu.

Perspektif ekonomi-politik akan melihat bagaimana orang-orang yang memberi pemaknaan berbeda-beda, memanfaatkan kekuasaan yang ada padanya atau yang bisa diaksesnya melalui berbagai instrumen legal dan extra legal, menekankan kebenaran klaimnya dan mendorong orang lain untuk berperilaku tertentu sebagai konsekuensi dari diimplementasikannya klaim itu. Karena klaim-klaim itu berbeda-beda pada kelompok yang berbeda, maka kontestasilah yang terjadi. Inilah yang dilihat dengan perspektif politik ekonomi.

Selanjutnya, meskipun kami akan memulai dengan melihat Borobudur dalam perspektif ekonomi, yaitu sebagai 'barang yang dijual' untuk pariwisata, tetapi karena Borobudur juga mengandung nilai-nilai lain seperti telah disebutkan di atas yang berasosiasi dengan kelompok orang tertentu, maka kami juga akan mengidentifikasi kelompok-kelompok yang menempatkan nilai non-ekonomi. Dengan demikian, akan juga terlihat bentuk-bentuk relasi kekuasaan di antara kelompok-kelompok yang melihat Borobudur lebih sebagai komoditi ekonomi dengan kelompok yang menekankan nilai-nilai lain dari Borobudur. Bentuk-bentuk dan proses interaksi antara mereka akan menggambarkan bagaimana kontestasi dan atau kolaborasi terjadi dalam pengelolaan Borobudur yang pada ujungnya akan mengarah pada kegagalan atau pencapaian tujuan-tujuan

pengelolaan. Perspektif di atas akan digunakan untuk melihat permasalahan utama penelitian ini yakni bagaimana Borobudur dikelola bagaimana proses dan *outcome*-nya.

Melanjutkan langkah yang telah kami tempuh pada tahun pertama, penelitian tahun kedua (2013) akan diarahkan untuk memahami dinamika dari kontestasi di antara *stakeholder*. Dengan mengadopsi pembabakan pengelolaan Borobudur, identifikasi *stakeholder* dan struktur relasi yang ditemukan di tahun pertama, ditahun kedua, kami akan mencoba memfokuskan usaha memahami konteks dan dinamika kontestasi antar *stakeholder* pada setiap babakan pengelolaan. Secara spesifik, permasalahan penelitian tahun kedua adalah:

- (1) Konteks struktur politik (kerangka legal pengaturan dan kelembagaan) seperti apakah yang melingkupi setiap babakan pengelolaan Borobudur;
- (2) Bagaimana para *stakeholder* terlibat dalam penciptaan dan manipulasi struktur politik dalam pengelolaan Borobudur;
- (3) Dengan pemahaman masalah 1 dan 2, kami mencoba melangkah untuk memahami bagaimana hubungan kekuasaan antar *stakeholder* diwujudkan pada saat mereka memerlukan penguasaan pengelolaan Borobudur.

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang mendalam dan sistematis tentang kontestasi antara aktor-aktor yang menjadi pemangku kepentingan cagar budaya, Borobudur. Sebagai hasil akhir, penelitian ini bertujuan untuk menyusun *policy paper* dan *academic paper*, termasuk bagian di dalamnya adalah saran dan panduan kebijakan yang relevan

untuk meningkatkan pengembangan dan perlindungan kekayaan budaya di Indonesia.

Untuk mencapai tujuan umum tersebut di atas, tahapan penelitian per tahun memiliki tujuan masing-masing tahap. Pada tahun kedua ini, penelitian diarahkan untuk memahami dinamika kontestasi di antara *stakeholders*.

1.5 Metodologi

Penelitian ini bersifat multidisipliner dengan memfokuskan pada kontestasi antara *stakeholder* yang resultantnya memiliki implikasi yang signifikan terhadap pelestarian sebuah cagar budaya. Metode penelitian bersifat kualitatif, yang disusun berdasarkan kebutuhannya pada setiap tahap penelitian. Beberapa teknik pengumpulan data yang digunakan, antara lain: penelusuran literatur, penggunaan data digital dan fotografi, pengamatan lapangan dan wawancara mendalam dengan narasumber.

Usaha pemahaman terhadap masalah-masalah di atas dilakukan dengan cara menguraikan kasus-kasus besar yang pernah terjadi di Borobudur, antara lain kasus pemugaran Candi Borobudur tahun 1971-1983, penataan kawasan Borobudur khususnya para pedagang melalui konsep pasar seni “Jagad Jawa”, dan pendekatan tata ruang nasional yang baru yaitu Kawasan Strategis Nasional (KSN) serta tuntutan diperbaharainya badan pengelola Candi Borobudur khususnya Taman Wisata.

BAB II

PEMBANGUNAN TAMAN WISATA CANDI BOROBUDUR

2.1 Pemugaran Candi Borobudur

Dua tahun setelah pemerintah Indonesia menandatangani kesepakatan dengan UNESCO untuk melakukan pemugaran Candi Borobudur di Paris pada tahun 1973, pemerintah kemudian meminta bantuan kepada *Japan International Cooperation Agency* (JICA) untuk menyusun suatu rencana induk atau yang dahulu disebut pola induk Taman Purbakala Nasional (Tapurnas) Candi Borobudur. Proyek itu kemudian dikerjakan oleh perusahaan konsultan Jepang yaitu *Pacific Consultants International* bekerjasama dengan *Japan City Planning Inc.* mulai Februari 1975 hingga Maret 1976. Hasil penyusunan rencana induk itu kemudian diterbitkan ke dalam sebuah buku berjudul *Master Issues National Archaeological Park* tahun 1976. Walaupun rencana induk sudah siap namun pemerintah tidak langsung mengimplementasikan kegiatannya. Saat itu, pemugaran masih setengah jalan. Kira-kira dua tahun menjelang selesainya pemugaran, pemerintah menyiapkan aturan hukum dan kelembagaan untuk merealisasikan proyek Tapurnas itu. Pada tanggal 3 Maret 1980, Presiden Soeharto menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1980 Tentang Penyertaan Modal Negara RI untuk Mendirikan Perusahaan Perseroan (Persero) Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan. Penetapan peraturan pemerintah ini menandai dimulainya proyek Tapurnas, sekaligus mengganti nama Tapurnas menjadi (Persero) Taman Wisata Candi Borobudur (selanjutnya ditulis: Taman Wisata).

Perubahan nama dari Tapurnas (*National Archaeological Park*) sebagaimana yang tertera dalam rencana induk menjadi Taman Wisata di dalam Peraturan Pemerintah itu tidak diketahui secara jelas. Hal itu kemungkinan terkait dengan pengambilalihan kewenangan di tingkat kementerian. Sebagaimana ditetapkan sebelumnya, pemugaran Candi Borobudur dilakukan oleh Badan Pemugaran Candi Borobudur, sebuah badan di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan pada saat itu. Sedangkan di dalam rencana induk dijelaskan bahwa pembentukan Tapurnas selain untuk menjaga dan melestarikan Candi Borobudur juga untuk mengakomodasi fasilitas wisata. Rencana pengembangan pariwisata itulah yang tampaknya kemudian menjadi pertimbangan untuk mengambillalih kewenangan Tapurnas dari Departemen Pendidikan dan Kebudayaan ke Departemen Perhubungan, di bawah Dirjen Pariwisata. Joop Ave yang saat itu menjabat sebagai Dirjen Pariwisata tampaknya berperan dalam perubahan nama menjadi Taman Wisata. Untuk mengakomodasi berbagai kepentingan, komisaris Taman Wisata ditetapkan dipegang oleh tiga kementerian yaitu Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Departemen Perhubungan, dan Departemen Dalam Negeri.

Ide dasar pembentukan Tapurnas yang kemudian berubah nama menjadi Taman Wisata itu adalah untuk menghargai usaha-usaha pelestarian yang telah dilakukan sejak masa kolonial hingga saat itu. Sebagaimana tercatat dalam buku-buku sejarah, Candi Borobudur “ditemukan” dan dibersihkan pertama kali secara masif dari tanah dan tanaman liar oleh H.C. Cornelius, seorang Belanda yang telah berpengalaman dalam survei candi, atas perintah Gubernur Jenderal Inggris yang memerintah Jawa yaitu Sir Thomas Stamford Raffles pada tahun 1814. Sejak saat itu, arsitektur dan relief Candi Borobudur dikenal secara

internasional melalui karya fotografi dan sketsa tangan. Hal itu telah membangkitkan minat internasional untuk melakukan studi dan usaha perlindungan. Setelah terjadinya perubahan kekuasaan dari Inggris ke Belanda, pemerintah Belanda melanjutkan usaha itu. Atas dukungan dana dari pemerintah Belanda, Th. van Erp, seorang petugas dari korps keteknikan tentara Belanda ditugaskan untuk melakukan pemugaran Candi Borobudur yang pertama kalinya mulai Agustus 1907 hingga 1911.

Sesudah adanya pengakuan dari dunia internasional mengenai kemerdekaan Indonesia pada Desember 1949 serta keanggotan Indonesia dalam PBB – implisit juga sebagai anggota UNESCO – direktur Kantor Arkeologi Nasional meminta saran kepada UNESCO untuk mengatasi masalah cuaca khususnya air hujan pada candi-candi di Jawa dan Bali. Pada saat itu, C. Coremans, seorang laboratoris dari museum pusat Belgia menyampaikan hasil studinya di Candi Borobudur kepada UNESCO dengan kesimpulan bahwa Candi Borobudur terjangkit penyakit kronis yang disebutnya sebagai “kanker batu”. Atas dasar keprihatinan terhadap ancaman kerusakan candi yang akan semakin parah, UNESCO mulai menggalang dukungan internasional untuk menyelamatkan Candi Borobudur. Perhatian dari kalangan internasional mulai diperoleh pada Konggres Orientalis Internasional ke-27 yang diselenggarakan UNESCO di Amerika Serikat pada tahun 1967 melalui kampanye delegasi Indonesia dengan leaflet “Save Borobudur”. UNESCO kemudian memperoleh dukungan internasional, baik berupa dana maupun tenaga ahli, untuk memulai proyek penyelamatan Candi Borobudur dengan cara memugar yang kedua kalinya. Proyek itu dimulai tahun 1971 melalui studi yang dilakukan oleh *Netherland Engineering Consultants* (NEDECO) selama lebih dari dua tahun, perjanjian kerjasama antara pemerintah Indonesia dan

UNESCO tahun 1973, dan pemugaran bangunan hingga tahun 1983. Pada tanggal 3 Maret 1983, Candi Borobudur diresmikan oleh Presiden Soeharto bukan dengan perayaan besar-besaran melainkan dengan memberikan beban tugas yang lebih besar yaitu memelihara dan melindungi Candi Borobudur dalam jangka panjang.

Tugas besar itu, seharusnya, diberikan kepada Tapurnas (yang di dalam rancangannya antara lain terdapat Balai Konservasi Peninggalan Candi Borobudur) tetapi kemudian diambilalih oleh Taman Wisata. Pengambilalihan yang bukan hanya tugas melainkan juga kewenangan itu terkesan menggeser orientasi pendirian Tapurnas sebagaimana tertera di dalam rencana induk yang diuraikan di atas yaitu untuk menjaga dan melestarikan bangunan Candi Borobudur menjadi berorientasi perusahaan bisnis secara komersial di sektor pariwisata. Hal ini antara lain terlihat di dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Bab II, Maksud dan Tujuan, Pasal 2, sebagai berikut:

“Maksud dan tujuan Persero sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 adalah untuk mengusahakan lingkungan Candi Borobudur dan Prambanan yaitu suatu jalur di sekeliling Candi Borobudur dan Prambanan yang meliputi tanah dan bangunan-bangunan di atasnya serta segala fasilitas teknis lainnya yang diperlukan untuk kepariwisataan sebagai Taman Wisata yang batas-batasnya ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Penekanan pada kata yang digarisbawahi itu bisa dibandingkan dengan maksud dan tujuan yang tertera di dalam rencana induk Tapurnas tahun 1976, sebagai berikut:

“There are three prime objectives involved in this project (National Archeological Park): (1) the

conservation and preservation of Indonesia's cultural and historical heritage; (2) the development of archeological park to promote the expansion of domestic and international tourism; and (3) improvement of the existing local communities" (JICA, 1976).

Terlihat bahwa tiga tujuan utama yang ditetapkan di dalam rencana induk yaitu perlindungan dan pelestarian candi, promosi pariwisata, dan peningkatan keberadaan penduduk lokal telah direduksi ke dalam peraturan pemerintah menjadi satu tujuan utama yaitu pengembangan lingkungan candi.

Soal perubahan nama ini, walaupun kemungkinan dilakukan karena perbedaan kewenangan kementerian sebagaimana disinggung di atas, sesungguhnya tidak begitu jelas. Di dalam literatur tidak ada penjelasan mengenai hal ini. Bahkan di dalam buku *The Restoration of Borobudur* yang diterbitkan oleh UNESCO pada tahun 2003, yang merupakan buku terlengkap terkait sejarah pemugaran Candi Borobudur, juga tidak dijelaskan perubahan nama ini. Di dalam buku yang diterbitkan setelah 20 tahun pemugaran itu bahkan tidak digunakan nama Taman Wisata, tetapi tetap menggunakan nama *National Archaeological Park* (Tapurnas). Penggunaan nama Taman Wisata di dalam literatur mulai banyak digunakan tahun 1980-an hingga sekarang. Namun demikian, baik literatur yang menggunakan nama Tapurnas maupun Taman Wisata, keduanya tidak saling mengaitkan sehingga tidak ditemukan latar belakang penjelasan perubahan nama itu sama sekali.

Walaupun disinggung di dalam rencana induk bahwa pendirian Tapurnas sebaiknya dikaitkan dengan Badan Pemugaran Candi Borobudur yang masih eksis saat itu ataupun dengan Dinas Purbakala, namun pada kenyataannya tidak ketika

bernama Taman Wisata. Kesan bahwa hubungan antara Badan Pemugaran Candi Borobudur dengan Taman Wisata tampak agak terbatas terlihat dalam pernyataan Soekmono, arkeolog senior Universitas Indonesia yang giat mencari dukungan internasional untuk melindungi Candi Borobudur dari kehancuran, yang kemudian menjabat sebagai sekretaris Badan Pemugaran Candi Borobudur dan sekaligus pimpinan proyek pemugaran candi waktu itu, sebagai berikut:

“Pembangunan di Borobudur akan diikuti dengan dibangunnya Tapurnas. Namun sejak tahun 1980, Tapurnas beralih pada Dirjen Pariwisata, Departemen Perhubungan. Sebabnya karena Tapurnas itu akan dijadikan Taman Wisata. ... Kami hanya mengurus masalah pemugaran candi saja, tidak mengurus masalah Taman Wisata itu” (Mutiara, tt).

“Soal Tapurnas merupakan pengembangan di luar pemugaran candi. Memang masih ada kaitannya dengan masalah keurbakalaan tetapi tekanan wisatanya lebih dominan. Pihak kami masih terlibat dalam penelitiannya” (Kompas, 9 Februari 1981).

“Saya juga percaya, Tapurnas dapat menyelesaikan urusan ini, Proyek Borobudur tak ikut campur” (Kompas, 9 Februari 1981).

Entah mengapa, Soekmono masih menggunakan istilah Tapurnas kepada wartawan waktu itu walaupun kemungkinan besar ia sudah tahu tentang penetapan peraturan pemerintah terkait pendirian Taman Wisata. Kemungkinan besar ia juga sudah tahu sejak awal mengenai penunjukan Boedihardjo sebagai direktur Taman Wisata oleh Soeharto. Atas sepengetahuannya itulah tampaknya ia mulai menjaga jarak atau setidaknya membedakan urusan pemugaran candi dengan urusan Taman Wisata.

Kemungkinan besar ia juga sudah menangkap kesan mulai adanya ketegangan antara pendirian Taman Wisata itu dengan masyarakat setempat.

Implikasi perubahan nama dari Tapurnas menjadi Taman Wisata yang tidak memiliki alasan yang jelas itu bukan hanya membawa suasana ketegangan di kalangan birokrasi mulai dari tingkat kementerian hingga badan pelaksana yaitu antara Badan Pemugaran Candi Borobudur dan Taman Wisata. Hal itu juga merambat di kalangan masyarakat setempat. Isu pemugaran Candi Borobudur dengan proyek pembangunan Taman Wisata mulai beredar liar di kalangan masyarakat. Mereka mulai bertanya-tanya mengenai hal yang sesungguhnya tidak memiliki alasan yang jelas sehingga berkembang menjadi gosip liar yang cenderung menjadi ladang persemaian sifat-sifat resistensi. Hal itu antara lain terlihat dalam sebuah wawancara seorang wartawan media massa dengan penduduk setempat, berikut:

“Kami setuju semua itu”, kata seorang penduduk dukuh setempat. Yang mereka tidak setuju adalah pencaplokan tanah mereka dengan ganti rugi yang rendah untuk dan atas nama pemugaran. Sementara mereka tahu bahwa di atas tanah mereka direncanakan dibangun taman hiburan semacam Taman Mini. Pokoknya di samping memugar juga dibangun fasilitas rekreasi bagi orang-orang yang datang mengagumi Borobudur” (Mutiar, 3 Februari 1982).

“...Taman Wisata tersebut menurut penduduk setempat dianggap sebagai usaha swasta, bukan pemerintah. Mereka khawatir akan timbul hal-hal yang kurang mengenakkan penduduk setempat” (Suara Merdeka, 25 Februari 1981).

Dapat dikatakan bahwa informasi mengenai proyek pembangunan Taman Wisata itu tidak disosialisasikan dengan baik dan mengalami keterputusan pada saat pergantian rejim pelaksana pembangunannya yaitu dari Badan Pemugaran Candi Borobudur di bawah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan ke (Persero) Taman Wisata di bawah Dirjen Pariwisata, Departemen Perhubungan. Ada perubahan rencana dengan skenario besar yang tidak diketahui oleh masyarakat setempat dengan baik. Masyarakat tahu dan dapat menerima proyek sebelumnya, demi kepentingan bangsa, Candi Borobudur di pugar dan rasionalitasnya membutuhkan sedikit lahan di sekelilingnya untuk operasional pemugaran seperti peletakkan batu-batu candi dan alat-alat berat. Atas nama bangsa yang besar mereka rela melepaskan tanah hak miliknya untuk proyek pemugaran. Tetapi pandangan itu berubah ketika proyek atas nama bangsa itu tidak menemukan rasionalitas mereka. Taman Wisata, untuk apa dan untuk siapa? Atas nama bangsa pula atau atas nama segelitir orang yang menguasai Persero itu serta pengunjung yang akan mengagumi Borobudur. Lantas di mana mereka (masyarakat setempat) di antara berbagai kepentingan yang mengatasnamakan bangsa dan negara itu? Di sinilah kira-kira letak titik penolakan masyarakat setempat atas rencana pembangunan Taman Wisata tersebut.

2.2 Pengosongan Zona 2

Sebagaimana disebutkan di atas, dua tahun menjelang selesainya pemugaran, pemerintah menetapkan peraturan pembentukan Taman Wisata. Pada tahun 1976-1980, pemerintah rupanya telah menggodok rencana induk itu menjadi rencana yang lebih besar yaitu pembangunan Taman Wisata. Persero yang ditetapkan itu kemudian bertugas menjalankan rencana

induk Tapurnas khususnya di Zona 2 bukan dengan orientasi pelestarian semata namun bahkan pariwisata yang lebih besar. Areal yang sudah dipetakan di dalam rencana induk seluas 85 hektar itu akan dibangun beberapa fasilitas menunjang kegiatan studi dan pariwisata. Di dalam pandangan Boedihardjo sendiri, pembangunan fasilitas taman itu lebih untuk mengatur pengunjung yang diperkirakan akan meningkat sesudah pemugaran. Sebagaimana yang dikatakannya di sebuah surat kabar berikut,

“... Karenanya pembangunan taman dimaksudkan agar bisa mengatur pengunjung untuk tidak naik candi semua dalam waktu yang bersamaan. Juga adanya taman bisa menjadikan pengunjung terpecah, memilih jalan dari mana hendak naik candi. Direncanakan juga bahwa di kemudian hari naik candi harus dilakukan secara terpinpin, oleh seorang pandu yang terpercaya” (Suara Merdeka, 2 Agustus 1982).

Atas pandangan tersebut, setidaknya telah muncul secara nyata dua kepentingan dari pemerintah yaitu kepentingan pelestarian melalui pemugaran candi dan kepentingan pariwisata melalui rencana pembangunan Taman Wisata. Kepentingan yang kedua menjadi tugas berat Boedihardjo karena akan membangun fasilitas di areal seluas 85 hektar yang merupakan tanah milik masyarakat setempat dan sudah tersebar gossip bahwa pembangunan Taman Wisata bukan untuk kepentingan pemugaran namun untuk kepentingan swasta, bukan pemerintah. Tugas ini jauh lebih berat daripada “pengosongan” lahan 200 meter di sekeliling candi yang dilakukan oleh Badan Pemugaran Candi Borobudur pada tahun 1973. Waktu itu kira-kira ada 45 rumah-tangga yang dipindahkan dengan cara dibeli tanah, bangunan dan kuburannya. Sedangkan pada Zona 2 ini terdapat 380 rumah-tangga atau lebih dari 1200 jiwa penduduk yang

tinggal di lima dusun yaitu, Kenayan, Ngaran-Krajan, Gopalan, Gendingan, dan Sabrangrowo. Menurut rencana induk, areal seluas 85 hektar di Zona 2 itu harus dikosongkan dari bangunan, ruang publik penduduk, fasilitas umum/sosial seperti kuburan, pasar, terminal, lapangan olah-raga, serta kegiatan pertanian atau perladangan, dan penduduknya harus dipindahkan.

Masalah terberat dalam pemindahan penduduk dari Zona 2 ini adalah tiga hal yaitu, pertama, keyakinan terhadap tanah leluhur; kedua, hak milik atas tanah; dan ketiga, mata pencaharian. Penduduk di lima dusun meyakini bahwa tanah yang mereka tempati saat itu adalah tanah warisan leluhur mereka. Sebagai tanah warisan leluhur maka sesungguhnya itu bukan tanah pribadi perseorangan di dalam rumah-tangga atau keluarga itu melainkan tanah pusaka keluarga. Tanah milik bersama anggota keluarga yang bakal menjadi harta warisan turun-temurun. Bukan atau belum tentu orang-tua atau anak sekarang yang memperoleh tanah itu pertama kali (apabila belum dibagi waris), bisa jadi kakek-nenek atau buyutnya. Artinya, keluarga yang menempati tanah itu sekarang hanya menerima titipan, suatu amanah yang dalam keluarga Jawa harus dijalankan. Sedangkan hak milik atas tanah bukan hanya terkait asset, melainkan juga status sosial diri dan keluarga. Tanah masih menjadi indikator penting dalam menentukan status sosial seseorang ataupun keluarga. Dalam beberapa hal, status sosial ini juga terkait dengan kekuasaan di tingkat lokal. Dengan demikian, hak milik atas tanah sangat menentukan hubungan-hubungan sosial di dalam suatu masyarakat sebagaimana di kalangan orang-orang Borobudur.

Alasan ketiga yaitu mata pencaharian, sangat terkait dengan karakteristik penduduk setempat yaitu petani lahan kering. Sebagian sawah dan ladang mereka berada tidak jauh dari

rumah mereka di dalam dusun itu. Tanah-tanah sawah dan ladang ini menghasilkan berbagai macam hasil bumi yang dibutuhkan untuk konsumsi sehari-hari. Selain itu, mata pencaharian yang khas penduduk Borobudur adalah penderes atau penyadap nira buah kelapa yang akan diolah menjadi gula kelapa atau gula Jawa yang berwarna merah. Di Borobudur, mata pencaharian ini telah menciptakan hubungan-hubungan sosial yang lebih luas antara lain pemilik pohon kelapa, penyadap, pembuat gula kelapa, pedagang pengumpul dan pedagang pasar. Atas pertimbangan itu, sebagian besar penduduk yang pada akhirnya menerima pemindahan mengajukan usul agar pohon-pohon kelapa tidak ditebang dan mereka masih diperbolehkan menyadap di dalam Taman Wisata. Hal itu terlihat dalam pandangan seorang penduduk bernama Karto yang diutarakan pada saat dialog dengan Menteri Pekerjaan Umum H. Purnomosidi Hadjisarosa setelah meresmikan jalan *bypass* Borobudur bersama dengan Bupati Magelang Supardi dan Direktur Taman Wisata Budihardjo pada tahun 1982, berikut:

“Mereka harapkan Taman Wisata memanfaatkan tenaganya sampai tukang sapu, tukang *raton* (jalan), seandainya pohon-pohon kelapa miliknya ikut tertebang. Budihardjo masih memberi kebebasan mereka tetap menderes, walaupun tempatnya jauh dari permukiman pengganti. Karena pada dasarnya Taman Wisata tidak akan menebangi pohon-pohon. Tetapi kalau bisa jangan menderes, saya malu sebagai bangsa penderes”. (Kedaulatan Rakyat, 20 januari 1982).

Hubungan antara penduduk dan tanahnya yang terkait dengan keyakinan, hak milik, dan mata pencaharian itu rupanya tidak mendapat perhatian di dalam rencana induk Taman Wisata sehingga peta tata ruang taman itu ditentukan secara sepihak oleh konsultan dari Jepang itu, tidak berdasarkan pertimbangan dan

peran serta masyarakat. Dokumen yang lebih bersifat akademis ini kemudian ditetapkan sebagai kebijakan melalui Keputusan Menteri Perhubungan yang didukung oleh Keputusan Gubernur Jawa Tengah. Selain itu juga diperkuat dengan semacam badan pelaksana yaitu Taman Wisata. Rencana pemindahan penduduk itupun diawali dengan suatu studi yang kemudian merumuskan tentang perlunya permukiman pengganti (pemukti) yang pada waktu itu dilakukan oleh suatu tim dari lembaga penelitian Universitas Gadjah Mada. Proses pembangunan yang melibatkan pemindahan penduduk seperti ini juga terjadi sebelumnya pada kasus “pengosongan” tahun 1973. Proses-proses pembangunan seperti ini tampaknya memang menjadi karakteristik khas pembangunan Orde Baru pada saat itu walaupun di sisi lain sudah ada usaha-usaha pendampingan masyarakat yang dilakukan oleh kelompok-kelompok LSM.

Ditilik dari munculnya ide tentang kebutuhan ruang di sekeliling candi untuk pelestarian candi itu sendiri sebagaimana yang ada di dalam rencana induk JICA tahun 1976 itu bukanlah merupakan gagasan yang muncul pertama kali. Sebelum itu, gagasan yang sama telah disampaikan oleh dua orang ahli perencanaan tata ruang di dalam sebuah panel internasional Borobudur yang diselenggarakan oleh UNESCO pada tahun 1970, sebelum proyek pemugaran itu dimulai. Dua orang itu adalah Ch. Tunnard dari Departemen Perencanaan Kota, Universitas Yale, Amerika Serikat, dan J.C. Pollaco dari Badan Pariwisata pemerintah Malta yang menyampaikan saran di dalam panel tersebut sebagai berikut:

“With regard to Chandi Borobudur, they suggested that an area of 200 metres around the monument should be kept completely free from any kind of building activity. A protective zone was thought essential to save the

monument from pollution. Indeed, without the appropriate natural setting through the preservation of the surroundings, the monument would run the risk of losing its identity and its significance" (UNESCO, 2003: 60-61).

Saran itu tampaknya yang pertama kali disampaikan dalam sejarah pemugaran Candi Borobudur dan mengawali suatu pendekatan baru dalam pelestarian Candi Borobudur yang disebut dengan *Cultural Resources Management (CRM)*. Tidak lama setelah proyek pemugaran candi itu dimulai pada tahun 1971, "pengosongan" areal sepanjang 200 meter dari keliling bangunan candi telah dilakukan. Soekmono, sekretaris Badan Pemugaran Candi Borobudur menyatakan bahwa diperlukan ruang untuk peralatan pemugaran.

"Letak Borobudur yang tersembunyi ini mengakibatkan orang tidak dapat langsung melihatnya, malah ada orang yang mengibaratkan 'hidungnya sudah terbentur dinding candi, tapi matanya belum melihat'. ...Untuk menyelamatkannya, tentulah terlebih dahulu harus diamankan. Perlu daerah untuk menimbun batu-batunya di kaki bukit tempatnya bercokol. Bukan hanya untuk menimbun batu-batunya saja, tetapi juga untuk melancarkan gerak alat-alat dan manusia yang akan menyelamatkannya. ...Untuk daerah kerja ini dibutuhkan areal 200 meter dari kaki candi, dan tanahnya tentu harus dibeli." (Mutiara, tt).

Walaupun dengan alasan yang lebih praktis, yang mungkin hanya dimaksudkan untuk menjelaskan hal-hal teknis yang terkait dengan pemugaran kepada wartawan saat itu, namun tampaknya konsep perlindungan alam sekitar candi telah diterima sebagai pendekatan baru di dalam pengelolaan Candi Borobudur. Sejak dibersihkan oleh H.C. Cornelius tahun 1814 dan dipugar pertama

kali oleh Th. van Erp 1907-1911, pendekatan ini pertama kali digunakan pada tahun 1970-an itu. Menurut Boedihardjo sendiri, sebagai direktur Taman Wisata, entah darimana asal ceritanya, proyek Taman Wisata itu diilhami oleh penyelamatan kuil Nara di kota Osaka, Jepang, sebagaimana ditulis dalam surat kabar berikut:

“Tapurnas ini merupakan proyek yang besar yaitu untuk menyelamatkan hasil budaya bangsa Indonesia yang idenya diilhami oleh penyelamatan kuil Nara di Osaka Jepang yang sekalipun kuil itu usianya sudah mencapai 1000 tahun kini tetap utuh” (Kedaulatan Rakyat, 18 September 1981).

Pendekatan baru yang dikenal dengan CRM itu tampaknya kemudian juga dikembangkan oleh tim JICA untuk menyusun rencana induk Tapurnas pada tahun 1975-1976. Pendekatan ini tidak hanya berpusat pada benda ataupun wujud cagar budayanya namun juga mulai memperhatikan lingkungan pendukung di sekelilingnya. Melalui pendekatan baru itu, perlindungan dan pelestarian alam dan lingkungan di sekitar candi menjadi kebutuhan yang kemudian menjadi pandangan akademis yang luas pada waktu itu baik di kalangan arkeolog maupun geolog yang terlibat dalam proyek pemugaran Candi Borobudur pada saat itu. Alasan tekanan bangunan terhadap tanah, mengurangi eksploitasi air tanah, penjagaan lanskap alam dan lingkungan yang dianggap memiliki nilai otentisitas, dianggap dapat mempengaruhi bangunan Candi Borobudur baik secara fisik maupun eksistensial. Oleh karena itu, tim JICA menyusun rencana induk yang antara lain meliputi penataan ruang yang sangat luas. Tim menggunakan latar lanskap alam dan lingkungan yang jauh lebih luas daripada rekomendasi di dalam panel sebelumnya yaitu lanskap dataran Kedu yang

merupakan bentang alam daerah aliran sungai di antara gunung-gunung yang berada di sekitar Candi Borobudur mulai dari Gunung Sumbing, Merapi, Merbabu, dan Menoreh hingga daerah aliran sungai Progo dan Oyo yang bertemu di Borobudur dan akhirnya bermuara di pantai selatan. Lanskap alam ini dibagi ke dalam lima zona mulai dari zona 1-5, mulai dari “pusat” yaitu Candi Borobudur sebagai Zona 1 sampai dengan dataran Kedu sebagai Zona 5. Adapun pembagian zona-zona itu, menurut JICA (UNESCO, 2003), adalah sebagai berikut:

- *Zone 1: This zone is established to protect the physical environment of the archeological monuments*
- *Zone 2: This zone offers the provision of park facilities for the convenience of visitors and preservation of the historical environment*
- *Zone 3: This zone allows for regulation of land use around the parks and preservation of the environment by controlling development in areas surrounding them*
- *Zone 4: This zone is design for the maintenance of the historical scenery and preservation of destruction of the landscape*
- *Zone 5: This zone facilitates the undertaking of archaeological surveys over a wide area to prevent the destruction of undiscovered archaeological monuments.*

Menurut tim JICA, zona 2 sebagai zona perlindungan dan fasilitas taman harus dikendalikan secara ketat dari berbagai kegiatan pembangunan. Zona ini meliputi areal di sekeliling candi seluas 87,1 hektar (termasuk 200 meter yang telah dibebaskan sebelumnya) yang penentuannya, baik luas maupun batas-batasnya, didasarkan melalui survei-survei sebelumnya yang telah dilakukan oleh tim JICA antara tahun 1973-1974 dan

1975-1976. Pada waktu itu, zona 2 masih merupakan area permukiman penduduk (dusun), persawahan, dan perladangan. Berdasarkan rencana induk itu, areal di zona ini harus dikosongkan. Di dalam areal ini terdapat lima pedukuhan yaitu Kenayan, Ngaran-Krajan, Gopalan, Gendingan, dan Sabrangrowo, yang keseluruhan dihuni oleh sekitar 380 keluarga. Konsentrasi permukiman terletak di sebelah timur candi yaitu di pedukuhan Kenayan dan Ngaran-Krajan. Penduduknyapun sudah menetap lama tinggal di situ bahkan kemungkinan sejak sebelum Candi Borobudur itu “ditemukan” oleh H.C. Cornelius pada tahun 1814. Hal ini terjelaskan dari perekrutan sejumlah besar tenaga kerja yang dilakukan oleh Cornelius yaitu sekitar 200 orang yang berasal dari desa-desa di sekitar candi untuk membersihkan candi dari tanah dan tanaman liar.

Pengosongan areal di zona 2 ini dimulai pada akhir tahun 1980 setelah Soeharto menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1980 Tentang Penyertaan Modal Negara RI untuk Mendirikan Perusahaan Perseroan (Persero) Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan. Pengosongan areal itu akan menjadi kisah yang membekas pada ingatan Boedihardjo, sosok yang sebelumnya dikenal cemerlang di dunia militer dan memiliki visi yang baik. Pada kenyataannya, proyek “pengosongan” itu telah berjalan dengan alot, dibutuhkan waktu lebih dari dua tahun untuk “mengosongkan” areal seluas 85 hektar ini, dan baru selesai menjelang awal tahun 1983, beberapa bulan sebelum peresmian Candi Borobudur oleh Soeharto pada 3 Maret 1983. Proses yang alot itu telah berlangsung sejak awal setelah Taman Wisata ditetapkan. Hal ini antara lain terlihat dari proses pertemuan awal antara Boedihardjo dengan masyarakat setempat pada Januari 1981 sebagaimana diberitakan surat kabar berikut:

“Malam minggu, tanggal 24 Januari (1981) yang lalu, penduduk kembali dibuat resah. Mereka disodori undangan dan diminta menandatangani sebagai bukti kesanggupannya untuk menghadiri rapat pertemuan dengan Bordihardjo. ... Cara penyampaian undangan tersebut sangat tidak simpatik. Kompas menyaksikan sendiri, betapa petugas dengan membentak, memaksa penduduk untuk menandatangani. ... Rapat dijaga ketat, yang tidak membawa undangan dilarang masuk. Dalam rapat yang berlangsung selama empat jam itu, penduduk lewat juru bicaranya tetap pada pendirian mereka semula yakni bahwa mereka yang mempunyai tanah di mana ada rumahnya, tidak mau dipindah. Sedangkan penduduk yang mempunyai tanah kosong (artinya tidak ada rumahnya, meski tanah tersebut sedang digarap) akan menyerahkan tanahnya. Penyerahan mereka itupun karena terpaksa, karena mereka tidak mempunyai alasan untuk menolak rencana pemerintah...”

“Kami tidak berkeberatan menyerahkan tanah kami yang kosong untuk Tapurnas. Tapi jangan kami disuruh pindah kalau kami sudah berumah. Sebab sebagian besar penghidupan kami adalah ‘nderes’ (penyadap nira) dan penggarap kebun atau ladang di sekitar rumah kami. Lagi pula sebagai penduduk kami merasa tidak dapat dipisahkan dari dukuh kami. Maka kami minta, biarlah Tapurnas dibangun, asal rumah dan lading kami berada di dalamnya”.

“... Menurut mereka, masih begitu banyak tanah kosong, kenapa musti menggusur tanah yang ada penghuninya untuk Tapurnas. Di samping itu mereka juga bertanya, mengapa Tapurnas dibangun ke arah timur yang justru penuh dengan perumahan dan aktivitas penduduk. Padahal di sebelah barat yang terletak di belakang

candi, masih banyak tanah kosong. Andaikan tanah sebelah barat itu dipakai hanya sebagian kecil penduduk yang dirugikan dan bagi pemerintahpun tidak terlalu berat untuk biaya ganti rugi” (Kompas, 7 Februari 1981).

Berita tersebut, sekali lagi menunjukkan bahwa sosialisasi atas rencana pembangunan Taman Wisata itu tidak dilakukan dengan baik. Hal ini antara lain terbukti dari ketidakpahaman masyarakat setempat atas rencana pengosongan di sebelah timur candi yang merupakan konsentrasi permukiman penduduk. Rencana pengosongan di sebelah timur ini memang sudah ditetapkan di dalam rencana induk Tapurnas yang disusun oleh tim JICA 1976 dengan pertimbangan aksis Candi Borobudur – Pawon – Mendut. Aksis tersebut diperkirakan merupakan suatu kawasan cagar budaya yang tidak dapat dipisahkan, tentu berdasarkan bukti-bukti arkeologis sebelumnya. Sehingga zonasi perlindungan dan pelestarian Candi Borobudur khususnya Zona 3 dibuat menyesuaikan aksis tersebut yaitu garis ruang memanjang dari Candi Borobudur – Pawon – Mendut sampai dengan Palbapang, pertemuan dengan jalan raya Yogyakarta-Semarang. Dasar pertimbangan aksis ini kemungkinan tidak dipahami oleh masyarakat setempat sehingga mereka mempertanyakan alasan “pengosongan” areal sebelah timur yang merupakan arah aksis dari Candi Borobudur ke arah Candi Pawon dan Candi Mendut. Di dalam berbagai pertemuan awal antara Boedihardjo dengan masyarakat setempat yang diberitakan oleh beberapa surat kabar juga tidak pernah tersiar alasan semacam itu, sehingga kemungkinan Boedihardjo pun sebagai direktur Taman Wisata yang harus melakukan “pengosongan” itu juga tidak memahami dengan baik penjelasan akademik perlunya dilakukan “pengosongan” areal di Zona 2 khususnya di sebelah timur candi yang merupakan konsentrasi permukiman penduduk itu.

Sebaliknya, Boedihardjo selalu menggunakan alasan-alasan klise untuk menjelaskan kepada masyarakat setempat layaknya penguasa Orde Baru saat itu, antara lain seperti berikut:

“Pertimbangan membebaskan sebelah timur ini menurut Boedihardjo adalah karena pintu masuk candi memang menghadap ke timur, hingga dapat dikatakan candi itu menghadap ke timur. Itu menurut cerita dan falsafahnya” (Mutiara, 4-17 Maret, 1981)

“Dengan pembangunan Tapurnas ini (kata Boedihardjo), wisatawan pengunjung Candi Borobudur akan lebih bebas menikmati pandangan dan keindahan serta keagungan candi dan tidak terhalang bangunan seperti kios-kios yang kini ada di sebelah utara candi dan bagian timur” (Kedaulatan Rakyat, 6 Januari 1981).

Sampai pada kisah “pengosongan” ini kadang-kadang terbersit kesan bahwa penunjukkan Boedihardjo sebagai direktur Taman Wisata yang bertanggung jawab atas proyek pembangunannya, bukan hanya telah memutus nalar akademis yang telah dibangun dengan baik oleh Badan Pemugaran Candi Borobudur khususnya oleh Soekmono, namun juga ujian berat di masa pensiunnya. Penunjukkannya oleh Soeharto terkesan taktis atau strategis, seorang yang cemerlang yang berasal dari Borobudur, yang mempunyai mimpi atau visi membangun perekonomian rakyat di kampung halamannya yang lebih baik melalui proyek Taman Wisata, namun telah menghadapi penolakan yang keras oleh rakyatnya sendiri. Proyek ini tampaknya menyisakan kisah yang menyedihkan di hari tua Boedihardjo.

2.3 Penggunaan Kekuasaan dan Kisah Penaklukan

Sebagaimana disinggung dimuka, untuk melaksanakan proyek Taman Wisata, pemerintah menunjuk Marsekal Purn.

Boedihardjo, mantan menteri penerangan dan duta besar Indonesia untuk Spanyol, yang berasal dari Desa Wanurejo tidak jauh dari Candi Borobudur sebagai direktornya. Penugasan Boedihardjo sebagai direktur Taman Wisata terkesan strategis, selain tentara – yang dibutuhkan ketegasannya dalam “pengosongan” areal –, juga kedekatannya terhadap kampung halamannya, sebagaimana terbaca dalam pernyataannya berikut:

“Saya pribadi mau mendukung dan melaksanakan proyek tersebut karena didorong nilai untuk dapat merubah nasib rakyat Borobudur yang dinilainya belum juga berubah dan meningkat. ... Saya sendiri sedih melihat adanya penggusuran itu. Tapi hendaknya kita bisa melihat jauh ke depan kegunaan dari pembangunan Taman Wisata tersebut bagi kehidupan penduduk di daerah itu” (*Suara Merdeka*, 14 Februari 1982).

Namun demikian, walaupun ditugaskan untuk mengendalikan proyek di kampung sendiri, Boedihardjo tampaknya tidak cepat tanggap terhadap suasana psikologis masyarakat dukuh-dukuh yang tinggal di sekitar Candi Borobudur. Ia rupa-rupanya lebih banyak mengendalikan proyek dari Jakarta. Disebutnya, ia akan membuka praktik dua hari dalam seminggu yaitu Jumat-Sabtu di rumahnya di Desa Wanurejo untuk menampung aspirasi masyarakat. Dengan gaya kepemimpinannya semacam itu, ia tampaknya tidak cepat memahami suasana psikologis masyarakat yang telah mengalami sejarah penggusuran berkali-kali sejak dimulainya proyek pemugaran tahun 1971. Trauma yang masih membekas rupanya karena adanya keterlibatan pihak swasta dalam penggusuran tanah yang ternyata bukan untuk kepentingan umum namun untuk kepentingan pribadi/golongan: swasta itu. Kasus yang menimbulkan trauma itu terutama adalah kasus penggusuran tanah di Bukit Dagi yang dilakukan terhadap 43 keluarga pada

tahun 1972 yang direncanakan untuk pembangunan motel-motel Pertamina. Penggusuran itu dilakukan secara paksa dengan ganti rugi antara Rp.60,- untuk tanah kelas IV sampai dengan Rp.125,- untuk tanah kelas I. Kisah paksa penggusuran tanah di Bukit Dagi diceritakan seorang penduduk berikut:

“Selain cara pembeliannya tidak secara musyawarah, cara pembayarannya juga tidak lancar. Pembayaran selalu dilakukan sore hari sekitar jam 16.00–18.00. Itupun dicicil sampai tiga kali. Karena waktu yang terlalu singkat sering hanya disodorkan kwitansi kosong atau ditulis dengan pensil tipis. Alasan panitia tidak sempat mengetiknya terlebih dahulu”. (Mutiara, tt)

Atas pengertian untuk kepentingan umum, masyarakat akhirnya rela menyerahkan tanahnya itu. Namun demikian, pada kenyataannya Bukit Dagi dimiliki oleh PT. Bukit Dagi milik seorang dokter di Magelang yang di atas tanah itu kemudian dibangun sebuah restoran mewah yang dikelola oleh Hotel Ambarukmo-Sheraton. Kasus ini membuat masyarakat kesal karena merasa ditipu bukan untuk kepentingan umum/negara.

Perubahan nama Tapurnas menjadi Taman Wisata tampaknya tidak menyentuh rasa peka Boedihardjo, bahwa nama Taman Wisata yang dipahami masyarakat sebagai perusahaan swasta itu dicurigai akan mengulang peristiwa penggusuran di Bukit Dagi, bukan untuk kepentingan umum namun untuk kepentingan swasta. Hal itu juga diakui oleh camat Borobudur saat itu, Sudiarto, sebagai berikut:

“Diakui oleh camat Sudiarto bahwa “trauma” yang diderita rakyat yang disebabkan oleh yang telah terjadi dengan kasus jual-beli tanah Bukit Dagi yang sekarang menjadi sebuah gedung restoran yang dikelola Ambarukmo memang tidak menguntungkan PT. yang

sekarang akan mengelola candi.” ...Selain itu, yang sulit dengan pengalaman kami adalah bukan semata kasus Dagi saja. Ketika menjelang pemugaran candi sekian tahun yang lalu kepada kami dijanjikan, bahwa rakyat setempat akan mendapat prioritas memperoleh pekerjaan dalam kegiatan pemugaran. Ternyata janji itu hampa belaka. Karena bagi kami sulit sekali untuk bisa diterima bekerja dalam kegiatan pemugaran. Kebanyakan pekerja dalam pemugaran berasal dari Yogyakarta” (Sinar Harapan, 9 Maret 1981).

Selain itu, penggusuran-penggusuran yang telah terjadi sejak tahun 1970 tampaknya semakin memberikan pelajaran berharga kepada masyarakat untuk lebih berhati-hati terhadap slogan pembangunan dan kepentingan umum. Kasus-kasus itu antara lain sebagaimana yang diberitakan Kompas, 6 Februari 1981, adalah sebagai berikut:

- Tahun 1970: Dua hektar tanah kosong di desa Ngaran-Krajan milik sembilan kepala keluarga terkena pembebasan dalam rangka pemugaran daerah wisata. Waktu itu harga di pasaran Rp750 per meter.
- Tahun 1972: Terjadi kasus Bukit Dagi, tanah penduduk kembali dibebaskan untuk perluasan dan pengembangan proyek wisata Borobudur. Pembebasan tanah dilakukan dengan paksaan yang menakutkan penduduk. Pasaran tanah pada waktu itu sekitar Rp.1.250 per meter tapi ganti rugi hanya diberikan Rp.60 per meter untuk tanah bagian depan, untuk tanah bagian belakang Rp.40 per meter.
- Tahun 1972: Diadakan proyek pembangunan terminal. Tanah penduduk yang terkena pembebasan hanya dibeli Rp.200 sampai dengan Rp.225 per meter persegi.

- Tahun 1974: Penduduk Ngaran-Krajan terkena pembebasan tanah dan rumah untuk proyek pelebaran jalan. Sebagaimana penuturan warga sebagai berikut:

“... Sore hari saya disuruh tanda-tangan kuitansi kosong untuk biaya pemindahan, cuma diberi uang Rp.9.000,-. Buru-buru saya minta bantuan teman dan anak-anak sekolah untuk memindahkan rumah. Karena saya tidak punya ongkos.”

- Tahun 1975: Pemindahan kuburan dari Jaten ke Ngaran-Krajan dalam rangka Taman Purbakala. Di bukit dimakamkan para '*kentol*' (kaum priyayi) Borobudur, juga beberapa penduduk biasa. Masing-masing keluarga diberi uang Rp.1.000,- untuk ongkos pemindahan dan peti-peti mati yang memang sudah disediakan. Berikut penuturan penduduk yang mengisahkan peristiwa itu:

“Setiap malam lebih-lebih kami sering resah. Arwah-arwah itu menangis dan selalu minta selimut, karena ditempatnya yang baru, mereka merasa kedinginan. Mereka mencela kami, kenapa kami tega memindahkan mereka dari tempatnya yang lama”

- Tahun 1976: Terjadi kasus proyek kios, pemilik kios diharuskan meremajakan kiosnya sesuai dengan gambar yang sudah ditentukan. Belum dua minggu muncul lagi ketetapan baru, pembangunan kios akan dilakukan oleh pemborong dan penduduk harus membayar Rp.100.000,- untuk satu '*plong*' (kios berukuran 3x3 meter), yang tidak mempunyai uang bisa meminjam dulu ke bank daerah. Direncanakan ada 115 kios akan dibangun. Belum seluruhnya jadi, 37 kios baru sudah ambruk. Lalu pembangunan kios tidak ada ceritanya lagi karena pemborongnya melarikan diri. Padahal hampir semua penduduk sudah membayar uang muka dan sebagian

melunasi pembangunan kios itu. Meski kios tidak jadi dibangun ternyata uang muka mereka juga tidak dikembalikan. Berikut kisah penduduk:

“... Saya terkena proyek kios, juga ibu saya. Ibu saya sudah bayar lunas Rp.100.000 dan saya masih hanya Rp90.000. Kami masih harus menanggung melunasi Bank Daerah. Bagaimana rakyat ini kalau terus diombang-ambingkan? Sudah tanahnya, juga sudah uangnya, hilang semuanya. Adilnya, bagaimana kalau begini?”

Tahun 1980, sesudah berbagai kasus penggusuran dan penipuan itu, datanglah proyek Taman Wisata yang merupakan proyek besar nasional yang akan kembali menggusur hak atas tanah dan bangunan warga masyarakat. Kali ini dalam skala yang lebih besar yaitu sekitar 87,1 hektar, lima dukuh, dan keluarga berjumlah 380 KK. Bukan hanya proyek ini merupakan proyek nasional berskala besar, namun sesungguhnya juga merupakan tugas berat bagi Boedihardjo. Namun sayang, ia hanya sempat berpraktik dua hari dalam seminggu sehingga pada pertengahan waktu berlangsungnya proyek, ia merasa sudah terlambat, sebagaimana ia katakan berikut:

“Kami yang salah. Kami terlambat bertindak dan memberi informasi. Rakyat sudah mendengarnya terlebih dahulu dari pihak lain sehingga mereka terlanjur resah” (Kompas, 27 Februari 1981).

Walaupun Boedihardjo diberi tugas dan wewenang penuh untuk mengendalikan proyek Taman Wisata, namun ia tidak bekerja sendiri. Ia harus bekerja dengan birokrasi pemerintah daerah Magelang. Setelah penetapan peraturan pemerintah nomor 7 tahun 1980 dan penugasan Boedihardjo sebagai direktur Taman Wisata, Menteri Perhubungan segera mengesahkan rencana

induk Tapurnas yang telah diselesaikan oleh tim JICA pada Maret 1976 yaitu berdasarkan keputusan Menteri Perhubungan KM 221/PW.004/Phb.80, tanggal 25 Mei tahun 1980. Sedangkan untuk melaksanakan pembangunan proyek harus memperoleh izin dari Gubernur Jawa Tengah yang kemudian keluar Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah pada tanggal 18 Desember tahun 1980 mengenai izin lokasi dan izin pembebasan tanah yang akan digunakan untuk pembangunan proyek Taman Wisata. Pemerintah propinsi Jawa Tengah kemudian membentuk Panitia Pembebasan Tanah yang diketuai oleh Kepala Kantor Agraria Kabupaten Magelang pada saat itu yaitu Widoyoko Martowardoyo.

Sebagai ketua Panitia Pembebasan Tanah, Widoyoko bekerja berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku saat itu, yaitu:

- Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Oleh pemerintah Indonesia saat itu, undang-undang ini diterbitkan sebagai pengarah agar dapat memperlancar pelaksanaan pembangunan di Indonesia dan untuk memberikan jaminan bagi para pemilik/pemegang hak terhadap tindakan pencabutan hak itu. Selain itu diharapkan agar pencabutan hak mereka yang terkena tidak lantas berakibat kemunduran baik sosial maupun ekonomi. Terbitnya undang-undang ini dilandasi atas pemikiran tentang kekuasaan negara, di mana negara memiliki kekuasaan untuk mencabut hak warga negaranya, termasuk hak atas tanah dan bangunan yang ada di atasnya, untuk kepentingan umum.
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1973 tentang acara penetapan ganti rugi kerugian oleh pengadilan tinggi

sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada.

- Instruksi Presiden RI nomor 9 Tahun 1973 tentang Pencabutan hak atas tanah dan benda-benda di atasnya, yang terbit pada tanggal 17 November 1973. Instruksi Presiden ini mengatur antara lain:
 - Pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya supaya hanya dilaksanakan benar-benar untuk kepentingan umum.
 - Selanjutnya dijelaskan bahwa suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan disebut mempunyai kepentingan umum bila menyangkut kepentingan bangsa dan negara, masyarakat luas, rakyat banyak/bersama, dan kepentingan pembangunan. Disebutkan bahwa, Presiden dapat menentukan bentuk-bentuk kegiatan lainnya yang menurut pertimbangan perlu bagi kepentingan umum. Suatu proyek pembangunan juga mempunyai sifat kepentingan umum apabila proyek itu sudah termasuk dalam rencana pembangunan atau rencana induk pembangunan daerah yang telah mendapat persetujuan DPRD.
 - Sedangkan yang berhak menjadi pemohon pencabutan hak tersebut adalah instansi/badan-badan pemerintah maupun swasta. Untuk usaha swasta rencana proyeknya harus disetujui oleh pemerintah atau pemda sesuai dengan rencana pembangunan yang telah ada.
 - Diatur pula bahwa panitia penaksir dalam menetapkan ganti rugi harus benar-benar obyektif, tidak merugikan kedua belah pihak serta memperhatikan harga-harga penjualan tanah/bangunan/tanaman di sekitarnya yang terjadi dalam tahun yang sedang berjalan.

- Pembayaran ganti rugi harus dilakukan secara tunai dan langsung pada yang berhak. Rencana penampungan orang-orang yang terkena pencabutan itu oleh yang berkepentingan harus diusahakan sedemikian rupa agar tetap dapat menjalankan kegiatan usahanya/mencari nafkah kehidupan yang layak seperti semula.

Disebutkan bahwa diterbitkannya Instruksi Presiden ini dimaksudkan untuk memberikan pertimbangan, setidaknya pada dua hal, yaitu: (1) bagi rakyat dan masyarakat Indonesia mengenai hak atas tanah dan benda-benda di atasnya yang merupakan hubungan hukum yang penting; dan (2) untuk menghindarkan timbulnya penyalahgunaan tentang pengertian kepentingan umum itu sendiri dalam pencabutan hak-hak tersebut. Walaupun dimaksudkan untuk mengatur agar mendekati kebenaran hukum, namun penyalahgunaan kekuasaan negara melalui pemerintah, terutama presiden, untuk mencabut hak atas tanah demi kepentingan yang sumir antara yang umum atau pribadi/golongan dalam kasus swasta itu mungkin saja terjadi. Bagaimanapun, Widoyoko hanyalah kepala kantor yang menjalankan aturan dan tugasnya, sebagaimana kebanyakan birokrat biasa yang memegang peraturan perundang-undangan itu sebagai buku sakunya.

Dalam pelaksanaan pembebasan tanah, praktis Panitia Pembebasan Tanah yang diketuai oleh Widoyoko itu yang pada kenyataannya lebih banyak berperan daripada Boedihardjo. Namun demikian, Widoyoko tampaknya juga tidak terlalu mempedulikan trauma yang terjadi di kalangan masyarakat dan terkesan lebih mengejar target waktu yang harus diselesaikan pada Maret 1982. Alhasil, karena ketegangan yang tercipta di lapangan, pembebasan tanah yang dijadwalkan bisa dimulai bulan Januari tahun 1981 mundur sampai bulan Juli 1981. Itupun

masih mengalami berbagai kesulitan. Kira-kira sampai dengan akhir tahun 1981, baru sebagian tanah-tanah masyarakat yang berhasil dibebaskan. Sebagian masyarakat yang lain yang tinggal di dusun Ngaran-Krajan dan Kenayan menolak dengan keras. Hal ini memundurkan jadwal peresmian selesainya pemugaran Candi Borobudur yang direncanakan bulan Oktober 1982. Ketegangan yang terjadi di lapangan benar-benar membuat jadwal itu mundur enam bulan sehingga peresmian baru dilaksanakan pada Maret 1983.

Dalam suatu rapat yang diselenggarakan oleh Boedihardjo bersama dengan masyarakat yang akan digusur, mereka menyatakan keberatan jika harus dipindah.

“Mengapa Tapurnas dibangun ke arah timur yang justru penuh dengan perumahan dan aktivitas penduduk. Padahal di sebelah barat yang terletak di belakang candi masih banyak tanah yang kosong. Andaikan tanah di sebelah barat itu dipakai, hanya sebagian kecil penduduk yang dirugikan dan bagi pemerintahpun tidak terlalu berat untuk biaya ganti rugi”

“Kami tidak berkeberatan menyerakan tanah kami yang kosong untuk Tapurnas. Tapi jangan kami disuruh pindah kalau kami sudah berumah. Sebab sebagian besar penghidupan kami adalah ‘nderes’ (penyadap nira) dan penggarap kebun atau ladang di sekitrar rumah kami. Lagi pula sebagian penduduk kami merasa tidak dapat dipisahkan dari dukuh kami. Maka kami minta biarlah Tapurnas dibangun, asal rumah dan ladang kami berada di dalamnya” (Kompas, 7 Februari 1981).

Rapat itu tidak menghasilkan kesepakatan dan Boedihardjo akan membawa masalah itu ke Jakarta.

Kontroversi seputar perlu tidaknya masyarakat sekitar Candi Borobudur dipindah atau tidak juga mencuat di media massa, seperti tercermin dalam berita berikut:

“... Hal ini diperkuat oleh adanya anggapan sementara pihak, rumah-rumah penduduk di sekitar obyek yang “wonderful”, kata wisatawan asing itu, akan merusak keindahan candi. Di lain pihak ada yang menganggap justru keaslian penduduk sekitar, lingkungan sosial dan tata cara kehidupan tradisionalnya, lebih mempertegas citra “taman pulau Jawa” yang sudah dikenal sejak zaman dulu” (Minggu Ini, 4 April 1982).

Selain faktor Boedihardjo di atas, sebab-sebab kemunduran jadwal pembebasan tanah itu disinyalir karena kelemahan tim daerah yang terdiri dari gubernur Jawa Tengah Supardjo, bupati Magelang drh. Supardi, camat Borobudur Sudiarto, dan ketua Panitia Pembebasan Tanah Widoyoko. Kelemahan tim daerah ini terutama terletak pada sosialisasi tentang rencana pembangunan Taman Wisata kepada masyarakat yang akan dibebaskan tanahnya. Gubernur Jawa Tengah hanya sesekali melakukan kunjungan singkat ke Salaman, kantor kawedanan saat itu, selain bertemu Bupati Magelang juga lebih banyak membuat berita yang tidak jelas di media massa terutama terkait pembebasan tanah, seperti yang diberitakan salah satu media massa berikut:

“Kunjungan Gubernur Jawa Tengah ke Salaman menjelaskan tentang ganti rugi tanah yaitu antara Rp4.500 untuk kelas IV sampai degan Rp5.000 untuk kelas I. Penduduk bisa memilih apakah diganti dengan uang tunai, ganti tanah, atau transmigrasi” (Kedaulatan Rakyat, 6 Januari 1981).

Berita ini telah membuat masyarakat resah, terkait harga ganti rugi tanah yang menurut mereka tidak sesuai dengan harga pasaran saat itu maupun isu bahwa mereka akan ditransmigrasikan ke luar Jawa.

Selain menimbulkan keresahan di kalangan masyarakat, substansi sosialisasi yang disampaikan oleh gubernur terkait dengan Taman Wisata Candi Borobudur juga sumir. Dalam hal ini gubernur lebih banyak menebar janji yang absurd daripada menjelaskan maksud pemugaran dan pembangunan Taman Wisata Candi Borobudur secara lebih substantif, sebagaimana terbaca dalam berita berikut:

“Dengan pembangunan Tapurnas ini, wisatawan pengunjung Candi Borobudur akan lebih bebas menikmati pandangan dan keindahan serta keagungan candi dan tidak terhalang bangunan seperti kios-kios yang kini ada di sebelah utara candi dan bagian timur” (Kedaulatan Rakyat, 6 Januari 1981).

“Tapurnas Borobudur nantinya akan merupakan suatu perkebunan (“park”) yang indah. Kelestarian dan keagungan Candi Borobudur didukung dengan “park” yang indah akan lebih menarik lagi bagi pariwisata baik domestik maupun asing. “Park” semacam ini nantinya merupakan satu-satunya di Indonesia” (Suara Merdeka, 13 Januari 1981).

“...pemasukan keseluruhan akan bisa digunakan sebagai pengembalian uang pinjaman yang selama ini dipakai untuk biaya pemugaran” (Minggu Ini, 4 April 1982).

Tidak berbeda dengan gaya pejabat daerah seperti gubernur itu, pejabat pusat yaitu Menteri Pekerjaan Umum, Purnomosidi Hadjisarosa, yang pada saat meresmikan pembangunan jalan

masuk ke Candi Borobudur juga mengatakan hal serupa, seperti berikut ini,

“Borobudur itu bukan untuk kepentingan pemerintah atau Taman Wisata tetapi justru untuk rakyat di Borobudur sendiri. Karena itu rakyat harus mengikuti petunjuk-petunjuk dari pemerintah” (Suara Merdeka, 15 Januari 1982).

Demikian pula Boedihardjo, sebagai direktur Taman Wisata, ia pernah mengatakan:

“Ini benar-benar PT. pemerintah. Seluruh modalnya adalah modal pemerintah. Komisarisnya juga dari pemerintah dan melibatkan tiga departemen yaitu Departemen PDK, Departemen Dalam Negeri, dan Departemen Perhubungan. Jadi keuntungannya bisa dikatakan tidak ada karena hasilnya akan digunakan untuk pemeliharaan candi. ...Kami memikirkan candi yang sudah berusia 1.000 tahun itu masih bisa dipertahankan sampai 1.000 tahun lagi dan bisa dinikmati keindahannya oleh siapa saja” (Mutiara, tt)

Demikian pula Bupati Magelang saat itu yaitu drh. Supardi, mengatakan bahwa,

“Areal Taman ini merupakan daerah yang cukup subur, namun kepentingan nasional perlu didahulukan tanpa merugikan pemilik ataupun rakyat setempat” (Suara Merdeka, 13 Januari 1981).

Hampir semua penjelasan yang dimaksudkan sebagai bagian dari sosialisasi pembangunan Taman Wisata itu lebih terdengar sloganistik, kalau bukan ideologis, daripada penjelasan masalah teknis yang memadai dan mudah dipahami masyarakat secara praktis dan realistis. Selain itu, gaya penjelasan pejabat seperti itu lebih terasa mengumbar janji yang muluk-muluk. Sementara

disisi lain, rakyat Borobudur paling kurang telah 10 kali dalam 10 tahun (1971-1981) merasakan pahit-getirnya penggusuran dan penipuan yang antara lain juga disebabkan oleh janji-janji seperti itu. Alih-alih menyadari maksud pembangunan Taman Wisata itu, masyarakat mencurigai pembangunan Taman Wisata itu sebagai tempat untuk maksiat, seperti berikut:

“Kekhawatiran sementara penduduk di daerah permukiman ini bahwa nantinya Taman Wisata Nasional akan berfungsi seperti halnya Bina Ria di Jakarta, sebagai tempat yang asusila” (Kedaulatan Rakyat, 6 Januari 1981).

2.4 Kontestasi dan Siasat Massa Rakyat

Masyarakat Borobudur yang telah mengenyam pembelajaran dari kasus-kasus sebelumnya tampaknya semakin melek terhadap masalah hak atas tanah. Sejak rencana pembangunan Taman Wisata ini mengundang traumatik kembali, mereka telah meminta bantuan kepada Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta yang pada waktu itu diketuai oleh Nur Syahbani Katjasungka untuk mendampingi hak-hak mereka di depan hukum. Pada saat itu, LBH Yogyakarta juga dekat dengan Kelompok Studi Bantuan Hukum (KSBH) Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta yang bukan hanya beranggotakan para mantan aktivis mahasiswa UII seperti Hadi Wahono, namun juga beranggotakan jaringan aktivis mahasiswa tahun 1970-an seperti Dedi Sutomo (aktivis mahasiswa UI), Budi Susanto, SJ (aktivis mahasiswa Katholik), dan lain-lain. Pada kasus Borobudur, LBH dan KSBH bahu-membahu saling membagi pekerjaan secara jelas yaitu, LBH mendampingi aspek teknis hukumnya, sedangkan KSBH mendampingi aspek non-hukumnya, yang sesungguhnya lebih mengarah kepada pendidikan

politik untuk mencapai kesadaran warga negara terhadap hak (asasi manusia).

Keterlibatan LBH di satu sisi dan KSBH di sisi lain, telah membesarkan kasus Borobudur ke tingkat nasional. Sebagai proyek nasional, kasus ini dianggap sebagai kasus besar sehingga layak didengungkan hingga ke pentas politik nasional. Pimpinan Yayasan Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) Jakarta waktu itu yaitu, Adnan Buyung Nasution dan Abdul Hakim Garuda Nusantara turut serta dalam proses-proses pendampingan kasus Borobudur ini. Melalui H.J. Princen, kasus ini bahkan ditingkatkan menjadi isu internasional setelah NOVIB tergerak untuk menyokong kalangan aktivis ini dalam mendampingi kasus Borobudur. Melalui dukungan dana NOVIB misalnya, YLBHI pernah meminta seorang jurnalis untuk membuat film dokumenter mengenai proses penggusuran tanah-tanah masyarakat di Borobudur waktu itu. Sayang sekali, dokumen film itu tidak bisa kita saksikan lagi karena tidak ada salinan kasetnya, sedangkan satu-satunya kaset diserahkan oleh si pembuat film ke lembaga pendidikan film di Amerika Serikat ketika ia menempuh pendidikan film di sana. Tak pelak lagi, keterlibatan tokoh-tokoh gerakan rakyat pada tingkat nasional turut mengundang keterlibatan jaringan yang lebih luas, antara lain juga keterlibatan sastrawan dan budayawan W.S. Rendra, sehingga kasus Borobudur berkembang menjadi simbol perlawanan rakyat terhadap kesewenang-wenangan rejim pemerintahan Orde Baru pada saat itu.

Di tingkat lapangan, pendampingan yang intensif dilakukan sejak awal oleh KSBH, bahkan organisasi jaringan aktivis yang lebih banyak melakukan “gerakan bawah tanah” ini “menanamkan orangnya” di sana. Salah seorang anggota jaringan KSBH yang terlibat mendampingi kasus Borobudur sejak awal

adalah Basri Salipi, yang belakangan diketahui merupakan seorang peneliti dari LIPI, yang pada tanggal 24 Februari tahun 1981 mendampingi masyarakat Borobudur mengadukan kasusnya ke DPRD Jawa Tengah di Semarang. Mereka mempersoalkan Taman Wisata yang dianggap sebagai usaha swasta, bukan pemerintah.

“Wakil penduduk itu diterima oleh wakil ketua dewan, J. Moeljono dan Djuremi. Mereka adalah Suhadi, Sudarto, Iswojo, Rudi, Sudadi, dan Muhdi. Mewakili 22 penduduk yang datang dari masing-masing dukuh sejumlah 300 KK, mengharapkan pemerintah daerah mencari tanah lain untuk Taman Wisata tersebut diluar daerah permukiman dan persawahan yang subur tersebut. Selain itu, mereka meminta agar pembangunan kios yang dijanjikan oleh kontraktor sejak tahun 1975 segera direalisasikan. ...Mereka didampingi oleh seorang KSBH bernama Basri Salipi...” (Sinar Harapan, 27 Februari 1981).

Dalam media yang lain juga diberitakan tentang protes warga Borobudur itu:

“Protes yang mewakili empat dusun itu disampaikan kepada DPRD Jateng 24 Februari 1981 lewat delegasinya untuk mempertahankan hak atas tanah seluas 85 ha. Alasan mereka, “telah cukup lama tinggal di daerah yang menurut hemat mereka cukup ideal untuk sandang pangannya, tanah warisan tradisional, dan kekhawatiran akan tempatnya yang baru nanti yang belum tentu bisa senyaman sekarang. Mereka pokoknya merasa mantep madep dan krasan ditempatnya yang sekarang ini (Minggu Ini, 8 Maret 1981).

Sampai pada tingkatan ini, Borobudur tampak telah menjadi ajang kontestasi di antara berbagai kepentingan yang

lebih besar; antara kepentingan-kepentingan birokrat baik pusat maupun daerah yang menyederhanakan konsep dan rencana-rencana pembangunan Taman Wisata menjadi slogan-slogan yang lebih bersifat ideologi Pembangunan versus kepentingan para aktivis HAM dalam upayanya mendampingi kasus-kasus tanah yang didalamnya merepresentasikan simbol-simbol otoritarianisme Orde Baru. Mereka, para aktivis ini ingin mewujudkan negara demokrasi sebagaimana yang telah ditetapkan dalam konstitusi yang bernuansa sosialisme. Dalam arti kata lain, kasus Borobudur bisa dilihat sebagai representasi suatu ajang kontestasi antara kepentingan Pembangunan yang tampak mulai disokong oleh negara-negara Barat yang kapitalistik dengan para penjaga konstitusi yang berjiwa kerakyatan. Dua ideologi besar ini setidaknya telah hadir di Borobudur pada waktu itu yang menjadikan masyarakat Borobudur sebagai *frontier* di antara keduanya sehingga tidak menutup kemungkinan bagi mereka untuk membuka berbagai siasat baru yang cenderung lebih bersifat praktis dan menguntungkan bagi diri mereka.

Diluar kontestasi ideologi besar tersebut, umat Budha yang sejak pemugaran terkesan berada pada posisi kaum minoritas dalam pemaknaan Candi Borobudur tampak mulai mengambil peran dalam peristiwa penggusuran itu. Mereka mendekati pemerintah melalui Wakil Presiden Adam Malik untuk menyampaikan aspirasinya. Walaupun bisa mendekati kekuasaan di tingkat pusat tetapi rasanya aneh karena sepertinya mereka tidak mempunyai ruang untuk menyampaikan aspirasi dan kepentingannya melalui badan-badan resmi ataupun selama terjadinya peristiwa-peristiwa penting di Candi Borobudur pada waktu itu. Melalui Perhimpunan Budhis Sedunia untuk Wilayah Indonesia yang diketuai oleh Aggie Tjetje, mereka menyampai-

kan permohonan kepada Adam Malik sebagai berikut: (*Suara Merdeka*, 12 februari 1981)

- “Memohon kebijaksanaan pemerintah agar memperhatikan kelestarian alam lingkungan Candi Borobudur demi menjaga keaslian, ketenangan dan kesucian candi tersebut, yang juga merupakan tempat ibadah umat Budha”
- “Mereka juga mohon kebijaksanaan pemerintah agar mempertimbangkan peninjauan kembali penyerahan pengelolaan lingkungan Candi Borobudur dan sekitarnya kepada suatu perusahaan perseroan”
- “Pemerintah diharapkan tidak mengizinkan pihak manapun juga mendirikan bangunan berat di sekitar Candi Borobudur demi keselamatan bangunan candi tersebut”
- “Agar pihak manapun juga tidak mendirikan fasilitas-fasilitas dan proyek-proyek pariwisata di sekitar candi tersebut karena dikhawatirkan dapat menodai kesucian tempat ibadah Budha”
- “Agar dalam mengelola candi-candi Budhis juga menyertakan departemen agama di samping PDK”.
- “Mengingat Candi Borobudur bukan semata-mata milik Indonesia saja tetapi juga merupakan milik dunia, ia memohon agar setiap langkah kebijaksanaan pemerintah terhadap candi tersebut terlebih dahulu memintakan saran dan pendapat dari badan-badan dunia seperti UNESCO dan *The World Fellowship of Budhists*”.

Pandangan yang cukup mengejutkan datang dari dalam sebuah Konferensi Wisata Dunia di Manila tahun 1980, yang tampaknya juga memberikan tanggapan atas peristiwa yang sedang terjadi di Borobudur, sebagai berikut:

“Borobudur bukan semata milik suatu bangsa secara individual melainkan milik seluruh umat manusia. ... Secara religiuspun, Borobudur bukanlah milik orang-orang Budhis melainkan umat agama-agama di muka bumi. Itu sebabnya bisa dipahami bahwa sementara umat Budhis di Indonesia kurang mampu memahami, kenapa pengelolaan Taman Wisata Borobudur harus dilakukan oleh suatu Persero, padahal pemugaran serta pembiayaannya dipikul oleh Repelita, bahkan juga negara-negara penyumbang dari luar negeri maupun UNESCO” (Sinar Harapan, 10 maret 1981).

Ditengah hiruk-pikuk kontestasi baik yang bersifat ideologis, religius maupun ekonomis yang terjadi di Borobudur itu, masyarakat justru seperti memperoleh pembelajaran perspektual untuk melihat situasi yang sedang terjadi. Mereka semakin cerdas untuk memilah dan memilih hal-hal mana yang mendekati kepentingan diri mereka. Mereka semakin lihai bersiasat menghadapi situasi-situasi yang berkembang secara dinamis. Bahkan, di antara mereka sendiri yang walaupun tampak solid dalam menolak proyek pembangunan Taman Wisata, namun banyak muncul berbagai siasat baru yang pada dasarnya ditujukan untuk mengambil keuntungan sebesar-besarnya, yang jarang mereka lakukan sebelumnya.

Mengambil pilihan menerima pembebasan lahan dan bangunan adalah contoh paling umum yang terjadi pada saat itu, sedangkan yang lain tetap menolak. Di antara yang menolakupun sudah mulai berpikir bagaimana caranya agar pembebasan lahan yang akan mengenai dirinya tidak terlalu merugikan keluarganya dan sebaliknya kalau bisa memperoleh ganti rugi yang lebih besar dari yang diatur secara resmi. Efek dari kontestasi yang cenderung kurang sehat ini menciptakan ceruk pasar bagi para “mafia tanah” untuk mengambil keuntungan sebesar-besarnya

tetapi juga dapat sedikit mewujudkan keinginan masyarakat seperti itu.

Suwarto misalnya, seorang penduduk Dukuh Kenayan, pegawai Dipenda Kecamatan Borobudur yang ikut menolak pembebasan lahan bersama sejumlah penduduk Kenayan dan Ngaran-Krajan yang lain, pernah membuat surat pribadi yang ditujukan kepada Bupati Magelang saat itu yaitu, drh. Supardi. Isi surat itu antara lain menyatakan bahwa,

“Kami tidak keberatan untuk melepaskan hak atas tanah apalagi bahwa tanah itu akan digunakan untuk usaha peningkatan kehidupan rakyat di Borobudur. Namun mengingat kebutuhan yang akan dihadapi oleh kami sekeluarga..., kami mohon kebijaksanaan Bapak Bupati dapatnya khusus kepada kami sekeluarga di “paringi” harga yang agak tersendiri.... Kami terpaksa mem-beranikan diri mohon kebijaksanaan Bapak Bupati, mengingat kami sudah tiga kali terkena pengusuran dan tiga kali pula harus memindahkan lokasi tempat tinggal ...” (Surat pribadi Suwarto, 10 Juni 1982).

Menulis surat seperti yang dilakukan oleh Suwarto, bukan hanya menjadi cara baru bagi masyarakat untuk menyampaikan keinginannya kepada pemerintah, namun juga membuat (surat) siasat. Pada kasus uang subsidi ke Dukuh Kenayan sebesar Rp65.000,- pada tahun 1981 yang harus dilaporkan kepada pemerintah daerah, telah dilakukan rapat dukuh untuk menggunakan uang subsidi itu sebagai modal pembangunan gapura makam. Sebagai laporan, dimintalah tanda-tangan masyarakat yang telah menyumbang sebagai dana tambahan pembangunan gapura itu. Selain itu, juga dimintakan tanda-tangan beberapa tenaga yang bekerja untuk membangun gapura tersebut. Surat dan laporan keuangan ini dibuat oleh warga

Dukuh Kenayan karena diminta pertanggungjawabannya oleh pemerintah daerah, yang sesungguhnya hal itu merupakan siasat warga agar tidak dianggap cela administrasi. Cara seperti ini tampaknya sudah dianggap biasa oleh masyarakat, mengingat, setidaknya, karena mereka pernah “belajar” dari tanda-tangan kuitansi kosong yang dipaksakan oleh Panitia Pembebasan Tanah pada kasus Bukit Dagi tahun 1972.

Di tengah semakin alotnya pembebasan tanah dan semakin dianggap lumrahnya siasat-siasat baru seperti itu pada tahun-tahun penggusuran yang kian menegangkan, hadir “mafia tanah”. Pada kasus Borobudur, “mafia tanah” merajalela setelah negosiasi pelepasan hak atas tanah terdengar semakin sulit menjelang tahun 1982. Dari sudut pandang Boedihardjo, “mafia tanah” ini dituding sebagai biang persoalan yang lebih besar. Ketegangan yang terjadi pada pembebasan tanah di Borobudur semakin dieksploitasi oleh para “mafia tanah”. Mereka menciptakan “teror mental” untuk mempengaruhi psikologi massa dengan tujuan agar bersedia melepaskan hak atas tanahnya. Di berbagai media massa pada saat itu, “mafia tanah” telah mengisi berita pada kasus Borobudur,

“Salah satu dari cara yang kurang terpuji itu ialah sering digunakannya semacam “terror mental”. ... “diturunkannya sementara oknum berseragam, diadudombanya pemilik tanah atau penggarap yang satu dengan yang lainnya, dilakukannya gerak tipu yang mencemaskan masyarakat, misalnya menurunkan juru ukur tanah, juru patok dan juru tebas, untuk melakukan aksi bayangan atau aksi awal yang bertujuan untuk menimbulkan kegelisahan pada masyarakat. ...Praktik-praktik seperti itu timbul karena sistem pembebasan tanah yang dipakai ialah sistem tak langsung melainkan lewat perantara, baik perorangan maupun berbentuk badan hukum.

Mereka bermain ke bawah dan ke atas. Ke bawah menekan rakyat, ke atas memeras perusahaan. Manipulasi, kekerasan, penipuan tidak segan-segan dipakai oleh para calo dan perantara tadi". (Berita Harian, 9 Maret 1982)

Kisah Rusmin dan Setro Wikromo di bawah ini menunjukkan betapa merajalelanya "mafia tanah" pada saat itu.

"Ketika itu Rusmin didatangi calo tanah bernama P, untuk titip sebuah rumah gedek di atas tanah bengkok milik desa Borobudur, yang dibangun dengan harga Rp200.000,- di atasnamakan Rusmin, penjaga sekolah yang lugu itu. Dengan perjanjian, bila tanah bengkok itu dibebaskan dan rumah gedek tersebut diganti, maka Rusmin akan mendapat imbalan. Di samping itu, Rusmin memiliki bangkai rumah gedek titipan bila dibongkar kemudian. Nyatanya memang demikian. Rumah gedek titipan berukuran 6x6 meter diganti uang Rp850.000,- oleh pihak Tapurnas. Dari jumlah itu, calo tanah P memberikan imbalan Rp50.000,- kepada Rusmin. Calo tanah sendiri memperoleh untung bersih Rp600.000,- untuk satu rumah titipan." (Suara Merdeka, 23 Februari 1982)

"Setro Wikromo, yang pernah didatangi orang penting dalam urusan pembebasan tanah. Untuk menaikkan harga tanah milik Setro Wikromo, disarankan untuk membangun lagi rumah-rumah titipan" (Suara Merdeka, 23 Februari 1982)

Sementara itu, penuturan penduduk yang lain juga menunjukkan betapa "mafia tanah" telah mengambil keuntungan dari kasus Borobudur itu.

"...merasa hak-haknya diperkosa oknum yang mengaku panitia pembebasan tanah. Oknum ini semata-mata

hanya mencari keuntungan belaka”. ...“mereka diperlakukan, kurang adil dalam pengukuran tanah, perincian ganti rugi, pengukuran dan penggolongan jenis bangunan rumah, tanda bukti pembayaran yang tidak lengkap, harga ganti rugi yang menyimpang dari ketentuan bupati Magelang. ...Mereka tidak menerima uang pembebasan tanah itu secara utuh. Ada yang dipotong Rp1.000.000,-, Rp270.000,-, Rp225.000,-, Rp110.000,-, dan Rp210.000,-, paling kecil dipotong Rp25.000,-. Pemotongan ini untuk panitia, untuk perabot dan juru ukur, serta untuk pribadi sebagai jerih payah pengukuran pembebasan tanah”.

“Oknum petugas ukur pembebasan tanah pegang peranan banyak melakukan penyalahgunaan antara lain dengan jalan mengurangi atau melebihi ukuran tanah yang akan dibebaskan. Semua itu tergantung perjanjian atau ‘bagi hasil’ antara pemilik tanah dan oknum petugas”

- “Tanah milik A di desa Ngaran-Krajan diukur dan luasnya 180 meter persegi. Pemiliknya sudah menandatangani di atas blangko data inventaris tanah itu dengan luas 313 meter persegi. Berarti selisih 133 meter persegi”.
- “Demikian juga perhitungan pohon, jenis dan nilai rupiahnya simpang siur. Semua itu terjadi karena cara-cara yang ditempuh petugas dinilai kurang terbuka dan kurang pendekatan”. (Kedaulatan Rakyat, 26 maret 1982)

Mengenai “mafia tanah” itu diakui oleh Widoyoko, kepala Kantor Agraria Magelang, dan justru seolah-olah membenarkan cara-cara yang ditempuh anak-buahnya itu.

“Ia menyesalkan sikap penduduk Borobudur yang tanah-tanahnya dibebaskan. Mereka takut bila tanahnya dibeli Tapurnas. Akibatnya para petugas yang datang di lokasi juga dengan diam-diam. Begitu juga cara mengukur juga dilakukan secara diam-diam. Ini semua atas permintaan penduduk, yang bersangkutan minta dirahasiakan.” (Kedaulatan Rakyat, 26 maret 1982).

Masyarakat yang menolak dan masih bertahan di Dukuh Kenayan dan Ngaran-Krajan sempat kesal dengan olah “mafia tanah” ini. Mereka lantas secara spontan menulisi rumahnya dengan tinta merah: “tidak dijual”, sebagaimana penurutan seorang tetua dari Dukuh Kenayan berikut:

“Menurut Setro Wikromo, sebab-sebab sebagian penduduk Kenayan menulisi rumah-rumahnya, menurut keterangan karena mereka enggan selalu didatangi para calo yang membujuk membeli rumah dan tanahnya. Kami selalu resah bila para calo itu mendatangi rumah, baik siang maupun malam. Bagaimana tidak rumah dan tanah kami ini tidak akan dijual walaupun langit akan runtuh. Karena itu kami sepakat secara spontanitas, penduduk menuliskan di rumah masing-masing “tanah dan rumah tidak dijual”. Hal itu agar diketahui para calo.” (Suara merdeka 14 september 1982)

Aksi menulisi rumah-rumah dengan tulisan cat warna merah itu sempat mengundang reaksi dari pihak kecamatan. Camat Borobudur saat itu yaitu Sudiarto, sempat memanggil warga Dukuh Kenayan untuk dimintai keterangan karena dianggap sebagai aksi boikot. Selain itu, pada pertengahan tahun 1982, Bupati Magelang juga menulis surat yang ditujukan kepada semua penduduk di wilayah lokasi calon Taman Wisata yang berisi informasi yang terkait mengenai pembebasan lahan,

sesuatu yang terasa sangat terlambat karena seharusnya sudah dilakukan dua tahun sebelumnya.

Menjelang pertengahan tahun 1982, ketegangan itu rupanya agak bergeser pada tuduhan subversif kepada penduduk yang menolak pembebasan tanah. Hal itu antara lain terlihat dalam pernyataan Bupati Magelang drh. Supardi berikut,

“...adanya sekelompok penduduk yang berusaha menggagalkan rencana pemerintah itu dengan jalan mempengaruhi penduduk supaya tidak mau menyerahkan tanahnya atau bangunan kepada panitia pembebasan tanah dan terdapatnya oknum2 yang ingin memperoleh keuntungan dengan cara menanam tanah dengan tanaman-tanaman baru serta mendirikan bangunan-bangunan baru”.

Sampai dengan 29 Maret tahun 1982, areal tanah yang telah dibebaskan oleh Panitia Pembebasan Tanah mencapai seluas 749.560 meter persegi, bernilai Rp.4.879.774.241,-. Memperhatikan besarnya anggaran pembebasan tanah itu tampak telah jauh membengkak dari rencana anggaran semula yaitu 1,75 Milyar (1979-1980). Pembengkakan anggaran itu bukannya diterima oleh masyarakat Borobudur yang terkena pembebasan tanah melainkan diambil keuntungan oleh para “mafia tanah”. Jumlah itupun belum tuntas semuanya, masih menyisakan sekitar 10 hektar lahan yang belum berhasil dibebaskan pada saat itu. Padahal menurut jadwal semula, Oktober 1982 adalah tahun berakhirnya proyek pemugaran dan peresmian Taman Wisata. Jadwal ini berarti akan mundur sampai enam bulan dan baru diresmikan pada 3 Maret 1983. Beberapa orang yang bertahan berusaha menggunakan jalan terakhir yaitu menulis surat kepada presiden. Setro Wikromo atau yang dikenal dengan Setro Muchsin, salah seorang yang dituakan di Dukuh Kenayan dan

tokoh aliran kepercayaan *Urip Bener* (Hidup Benar), akhirnya menulis surat kepada presiden. Suratnya ditulis dalam bahasa *Jawa kromo* (halus), yang petikannya antara lain adalah sebagai berikut:

“Mugi katur ing ngersaning ingkang minulya Bapak Presdien RI. ... Sedaya rakyat Kenayan saged pitados bilih ngarsa dalem Bapak Presiden ngasta leres ingkang saged kagem ngleresaken. Pramila saking punika, dalem sedoyo rakyat Kenayan mangertos bilih ngarsa dalem bapak Presiden kagungan kerso ngawontenaken pembangunan wonten ing daerah Borobudur, mbok bilih wonten kepareng dalem kawula rakyat Kenayan sadaya kepengin ngaturaken dukungan kagem rancakipun pembangunan Tapurnas, ingkang mujudtaken siti pategilan saha pasabinan ingkang dumunung wonten Kilen, Ler Kilen, Ler saha sak kidulipun Candi Borobudur, ingkang ugi sampun dipun setujoni sedaya rakyat Borobudur. Menawi kepareng dalem kersa nampi, dalem sedoyo rakyat Kenayan gadhah panuwun, bilih ingkang dipun suwun mboten sanes namung katentremen saha keamanan wonten Dusun Kenayan, wiwit sak puniko dumugi sak lajengipun.... Sembah pangabekti kawula rakyat ingkang prihatos.” (Surat Setro Wikromo kepada Presiden Soeharto, 28 Juni 1982)

Namun sayang, surat itu tidak jadi dikirimkan kepada Presiden Soeharto. Terlepas dari hal itu, surat yang ditulis oleh salah seorang tokoh aliran kepercayaan *Urip Bener* (Hidup Benar) dari Dukuh Kenayan ini terasa sangat tepat sasaran. Ia bukannya tidak menyadari bahwa semua kisah keprihatinan rakyat yang terjadi di Borobudur selama ini berada di bawah perintah dan kendali Soeharto. Oleh karena itu, surat tersebut bukannya ditujukan kepada bupati, gubernur atau Boedihardjo selaku direktur

Tapurnas, melainkan kepada Soeharto selaku Presiden RI. Melalui surat itu, Setro Wikromo bukan hanya telah mengajarkan kepada rakyat Borobudur mengenai siasat baru namun juga telah memulai babak baru hubungan dialog antara dirinya dan massa rakyat Borobudur dengan Soeharto, sesuatu yang bahkan tidak dilakukan oleh para aktivis sebelumnya termasuk Adnan Buyung Nasution yang turut mendampingi mereka saat itu.

Alkisah, menjelang awal tahun 1983, semua hak atas tanah dan bangunan yang berada di lokasi calon Taman Wisata telah berhasil dibebaskan. Kelompok penduduk terakhir yang ditetui oleh Setro Wikromo menyerah kalah dan menerima uang ganti rugi pembebasan tanah dan bangunan.

Kekalahan Setro Wikromo cs ini menandai dominasi baru pembentukan makna atas Candi Borobudur oleh kalangan akademisi terutama arkeolog yang berorientasi pada pendekatan baru dalam perlindungan dan pelestarian benda cagar budaya yaitu CRM serta birokrasi pemerintah yang berorientasi Pembangunan. Di sisi lain, Setro Wikromo yang menghayati *Urip Bener* (Hidup Benar) dan dengan demikian relasi pemaknaannya dengan Candi Borobudur tersisihkan. Pemaknaan masyarakat setempat atas Candi Borobudur semakin marginal dan digantikan oleh pemaknaan bangsa (nasional) dan internasional. Orang seperti Setro Wikromo lantas tersebar, bukan lagi sebagai satu warga masyarakat padukuhan baik Kenayan maupun Ngaran-Krajan, melainkan bercampur dengan warga masyarakat di dukuh-dukuh lainnya yang berada di sekitar Candi Borobudur. Ikatan-ikatan tradisional di antara mereka mulai pudar dan tenggelam di antara riuhnya perkembangan pariwisata di Borobudur. Tak lama setelah Setro Wikromo cs menyerah kalah, Soeharto meresmikan rampungnya pemugaran Candi Borobudur dan Taman Wisata itu pada tanggal 3 Maret 1983.

BAB III

PASAR SENI JAGAD JAWA (PSJJ)

3.1 Kontestasi Kontemporer Atas (Pengelolaan) Borobudur

‘Proyek Pasar Seni Jagad Jawa yang rencananya akan dibangun di Lapangan Kujon Borobudur, Kabupaten Magelang, benar-benar menimbulkan pro kontra di kalangan warga sekitar Candi Borobudur. Terbukti dalam kurun waktu bersamaan, Selasa (7/1/2003), kawasan tersebut digoyang dua aksi demo yang berbeda kepentingan.

Di Lapangan Kujon, tercatat sekitar 100 warga yang tinggal di sekitar lapangan tersebut justru mendukung rencana pembangunan Jagad Jawa tersebut.

Dukungan terhadap pembangunan proyek senilai Rp. 47 milyar lebih itu diungkapkan melalui tulisan-tulisan di tembok lapangan dan spanduk. Di antaranya bertuliskan ...”Selamat Datang Jagad Jawa, Sugeng Rawuh Jagad Jawa, Selamat Datang Anggota DPRD I Jawa Tengah, Kami Mohon Jagad Jawa segera diwujudkan.”

Sementara pada saat bersamaan pula, sekitar 500 warga Borobudur lainnya juga menggelar aksi menentang Jagad Jawa. Aksi yang diberi nama “Kampanye Kearifan II” tersebut, berlangsung di bawah pohon Beringin Kompleks Taman Wisata Candi Borobudur (TWCB), tempat di mana Kampanye Kearifan I berlangsung pada pertengahan bulan Desember 2002 lalu.

Tak mau kalah dengan aksi tandingan yang berlangsung di lapangan Kujon, para warga dan pelaku wisata yang

menolak Jagad Jawa juga menggelar spanduk dan poster penolakan Jagad Jawa.

Sederetan tokoh yang hadir dalam aksi penolakan Jagad Jawa tersebut, seperti Muh. Yusuf Chudlori atau yang lebih dikenal dengan panggilan Gus Yusuf, Suprpto Suryodharmo (Padepokan Lembah Putih Mojosoongo Solo), Romo Kardjito dan Arisworo Sutomo (Budayawan) dan Sutanto (Seniman).’ (Bernas, 8 Januari 2003).

Kontestasi atas pemanfaatan dan pengelolaan Candi Borobudur tidak berhenti dengan selesainya Restorasi Borobudur dan penetapan tata kelola melalui Keputusan Presiden No. 1, 1992 Tentang Pengelolaan Kawasan Borobudur. Pada akhir tahun 2002 sampai dengan awal 2003 telah terjadi kehebohan di dan mengenai Candi Borobudur. Kehebohan itu dipicu oleh rencana pengembangan proyek yang disebut sebagai Proyek Pasar Seni Jaga Jawa (*Jawa Care*) yang kemudian lebih populer dengan Pasar Seni Jagad Jawa (PSJJ). Proyek ini dikomandoi oleh Gubernur Jawa Tengah, Bapak Mardiyanto, di dukung oleh Pemerintah Kabupaten (Bupati) Magelang dan juga Pemerintah Pusat yang diwakili oleh Menteri Pariwisata (lihat Bernas, 9 Januari 2003). Selain itu, ide PSJJ ini dibidani oleh tim bentukan Gubernur Jawa Tengah yang terdiri dari akademisi lintas disiplin dari lintas universitas. Tim ini terdiri dari ahli-ahli Pariwisata, Arsitektur, Arkeologi, Pemberdayaan Masyarakat, Perencanaan Wilayah dan Kota, Sosial Ekonomi dan Ekonomi. Meskipun tidak merepresentasikan secara formal almamaternya, ahli-ahli tersebut berasal dari Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, Universitas Diponegoro, Semarang dan Universitas Satya Wacana, Salatiga. Rencana ini telah menimbulkan kontroversi di berbagai kalangan dan level.

Banyak insiden dan wahana yang digunakan sebagai arena 'pertarungan' pihak pendukung dan kontra terhadap ide ini. Kutipan yang merupakan berita media di awal bagian ini mendeskripsikan salah satu wujud dan klimaks dari kontestasi ini dalam bentuk demonstrasi antara para pendukung maupun penolak gagasan. Dikatakan klimaks karena demonstrasi ini telah mempertemukan secara fisik kelompok-kelompok utama yang terlibat dalam kontestasi. Tercatat juga jumlah mereka yang terlibat dalam unjuk rasa ini tidaklah sedikit, kurang lebih seratus orang dari pihak yang pro dan limaratus orang dari pihak yang kontra. Selain itu, nampaknya demonstrasi ini juga dianggap sangat riskan memicu konflik fisik sehingga polisi pun dikerahkan untuk mengamankannya. Demonstrasi lain yang skalanya lebih kecil juga dilakukan oleh masing-masing pihak. Misalnya, kelompok warga Borobudur yang mewakili pemandu wisata dan pedagang asongan mendatangi DPRD Jawa Tengah untuk menyampaikan ketidaksetujuan mereka terhadap rencana proyek Jagad Jawa. Jika kita menyimak media cetak, baik lokal maupun nasional, pada akhir tahun 2002 dan awal tahun 2003, kita akan menemukan banyak berita dan tulisan yang menyuarakan keberpihakan penulisnya maupun pihak-pihak tertentu terhadap PSJJ.

Memperhatikan siapa atau kelompok mana saja yang terlibat dalam kontestasi terkait PSJJ ini, kita bisa memulainya dengan kembali ke kutipan di atas. Pertama adalah masyarakat sekitar Bodobudur. Masyarakat Borobudur tampaknya terpecah menjadi dua yakni kelompok yang pro dan kontra. Kolompok yang disebut awal adalah penduduk dari pemukiman sekitar Lapangan Kujon yang terletak sekitar 1,5 km sebelah barat Candi Borobudur. Kelompok yang disebut terakhir adalah penduduk dari tempat-tempat lain, utamanya sebelah barat dan timur Candi

Borobudur. Kelompok kedua adalah representasi dari pelaku usaha, besar kemungkinan mereka adalah pelaku-pelaku usaha yang beroperasi di dalam Taman Wisata Borobudur yang terletak di Zona II. Kelompok tiga adalah representasi dari segmen agama (Islam, Kristen dan Budha) dan budayawan atau seniman. Kelompok kedua dan ketiga pada umumnya bagian dari pihak yang menolak PSJJ. Perlu ditambahkan bahwa demonstrasi yang digelar kedua kelompok ini dilakukan bersamaan dengan kunjungan pemerintah Provinsi dan Kabupaten, kelompok ke empat, yang menemani anggota DPRD, sebagai kelompok ke lima, untuk melihat dan berkomunikasi langsung dengan masyarakat terkait tanggapan mereka terhadap rencana Jagad Jawa. Jika representasi dari pemerintah selalu menyuarakan dukungan, representasi dari DPRD lebih banyak mempermasalahkan adanya resistensi dari warga yang dianggap menunjukkan proses yang kurang partisipatif dalam merancang dan menjalankan proyek ini. Menariknya, ada juga persoalan teknis terkait komunikasi pemerintah dengan DPRD yang juga dipermasalahkan. Dikatakan bahwa pada beberapa pertemuan dengan DPRD I Jateng, pemerintah tidak mengundang Komisi B yang bertugas menangani masalah Wisata. Selama ini, pihak pemerintah provinsi hanya berkoordinasi dengan Komisi C yang bertanggungjawab terhadap Anggaran (Kompas 8 Januari 2003).

Selain kelompok-kelompok di atas, dengan membaca berita-berita koran nasional dan daerah terkait masalah ini, kita bisa juga mengidentifikasi adanya kelompok-kelompok lain yang juga menyuarakan aspirasinya mengenai PSJJ. Dua contohnya adalah Forum Arsitek Muda Indonesia (FAMI) dan para akademisi. FAMI mengatakan:

‘Kalangan arsitek menilai, rencana pendirian bangunan komersial berlantai tiga yang dirancang oleh tiga arsitek

dan mendapat dukungan dari Pemerintah Provinsi (Pemprov) Jateng itu akan merusak dan mencemarkan arsitektur tata ruang Candi Borobudur.

“Karena itu, mengajak Forum Arsitek Muda Indonesia mengajak seluruh calon arsitek, arsitek, dan siapa saja untuk menolaknya dengan tegas rencana pembangunan fasilitas komersial pada sisi barat kawasan sakral Candi Borobudur tersebut.” (Kompas, 3 Januari 2003).

Sementara itu suara akademisi agak beragam, selain pro atau kontra, ada juga akademisi yang menyuarakan rambu-rambu pengelolaan Borobudur yang baik, tanpa secara spesifik mendukung ataupun menolak Jagad Jawa.

3.2 Ide Pokok Jagad Jawa

Jika kita menyimak dokumen yang disiapkan oleh Tim pengusul, ide Jagad Jawa sebenarnya cukup menarik, meskipun tentu punya banyak kelemahan. Disebutkan bahwa gagasan ini pada intinya adalah usaha penataan kawasan yang didorong oleh beberapa keprihatinan terhadap penurunan kualitas kawasan Borobudur. Secara rinci dokumen ini menulis:

Latar belakang munculnya gagasan penataan Kawasan Borobudur disebabkan oleh sederet keprihatinan atas berbagai indikator dan fakta yang terjadi di lapangan yang menunjukkan terjadinya penurunan kualitas kawasan. Penurunan kualitas tersebut pada dasarnya disebabkan oleh besarnya beban kegiatan dan kompleksnya persoalan yang harus dipikul oleh kawasan Candi Borobudur, sementara pada satu sisi kapasitas daya dukungnya sangat terbatas. Bercampuraduknya berbagai kepentingan dalam suatu ruang yang banyak mempunyai keterbatasan itulah sebagai salah satu penyebab mengapa beban persoalan yang harus

disangga oleh kawasan Borobudur semakin berat.’
(Anonim, Januari 2002. hlm. 2)

Dengan latarbelakang itu lah konsep Jagad Jawa² dilahirkan. Istilah Jagad Jawa itu sendiri mengandung makna ‘bahwa nilai-nilai keagungan yang terkandung oleh Borobudur akan semakin terpancar dengan tiada habisnya bila konteksnya dalam kehidupan Jawa terus diperkuat.’ (*Ibid.* hlm. 4). Dikatakan pula:

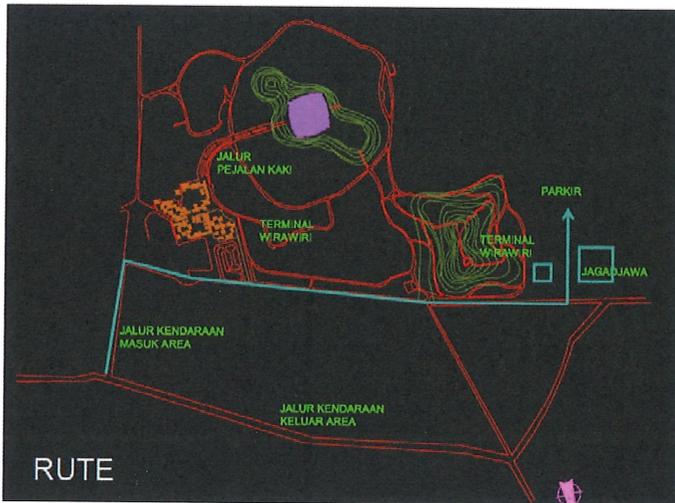
‘Jagad Jawa adalah sebuah totalitas konsep pengembangan kawasan Candi Borobudur yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas kawasan baik dari segi fisik kawasan maupun non fisik kegiatan yang berlangsung di dalamnya. Konsep pengembangan berdasarkan tiga prinsip utama yaitu prinsip pelestarian nilai dan keberadaan candi, prinsip penciptaan manfaat yang optimal bagi masyarakat, serta prinsip pengembangan sumberdaya melalui pariwisata sebagai salah satu alat utama.’ (*Ibid.*).

Dalam dokumen Tim ini disebutkan, dalam realisasinya, konsepsi ini akan diwujudkan dalam program penataan fisik maupun non fisik. Program penataan fisik ‘meliputi program-program penataan kawasan makro yang menyeluruh yang menempatkan kawasan Candi Borobudur dalam konteks substansi yang lebih luas serta wilayah regional Jawa Tengah, termasuk koridor Solo-Selo-Borobudur secara komprehensif’ (*Ibid.*) Salah satu rekomendasi dalam konteks di atas adalah pemindahan kawasan simpul entry/exit dari lokasi saat itu (sampai sekarang belum berubah) yang berada di Zona II ke lokasi baru . Pemindahan ini juga dilatarbelakangi asumsi bahwa

²Dalam dokumen ini Tim menggunakan dua ejaan nama proyek atau konsep utamanya, *Jagadjawa* dan *Jagad Jawa*

Zona II seharusnya bebas dari kegiatan komersial. Lokasi baru yang ditawarkan adalah lapangan Kujon yang berada di Zona III dengan lokasi sebelah barat (kurang lebih 1,5 km) dari Candi Bobodubur, dengan luas areal sekitar 4 ha. Dalam dokumen itu disebutkan pula bahwa pemindahan *entry/exit* ini akan secara otomatis memindahkan para pedagang yang sekarang beroperasi di zona II ke lokasi baru di Zona III itu karena di lokasi *entry/exit* inilah peluang usaha berada (lihat Site Plan Jagad Jawa).

Site Plan Jagad Jawa



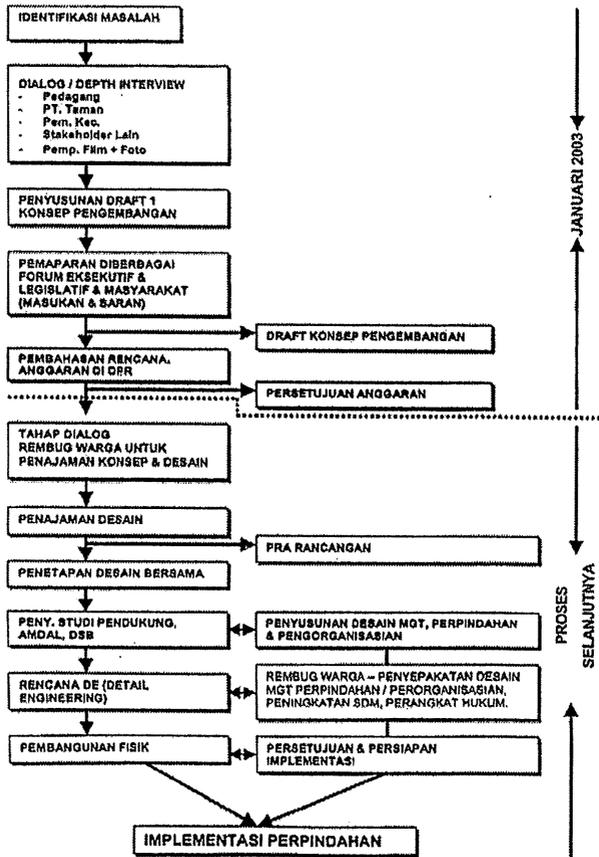
Jika pada rekomentasi penataan fisik telah direkomendasikan secara spesifik pemindahan simpul *entry/exit* ke wilayah yang ditentukan yaitu Lapangan Kujon, termasuk usulan disain bangunan,³ usulan penataan non fisik baru bersifat umum seperti

³Pada dokumen ini tidak dirinci bangunan seperti apa yang akan didirikan di wilayah *entry/exit* dan ruang untuk para pedagang. Namun

(1) peningkatan kapasitas usaha kecil dan keterlibatan masyarakat dalam penataan serta pengelolaan kawasan yang meliputi (a) peningkatan kualitas SDM, (b) kewirausahaan, (c) kualitas berdagang dan barang dagangan, (d) perangkat hukum dan aturan bersama; (2) pengembangan manajemen pemberdayaan serta manajemen pengorganisasian multi *stakeholder*, dan (3) penataan dan pengembangan interpretasi di dalam keseluruhan atraksi.

Dalam bagian status dan kemajuan pada dokumen singkat tersebut juga disebutkan bahwa gagasan ini akan dijadikan dasar untuk melakukan berbagai kajian, diksusi dan rembug desa/’sosialisasi.’ Juga disebutkan bahwa penyusunan draft awal sudah dilakukan, draft ini disusun juga didasari oleh hasil diskusi dengan berbagai pihak, termasuk masyarakat. Dari tahapan kerja yang juga dituliskan dalam dokumen itu, draft 1 konsep pengembangan memang dibuat setelah dilakukan identifikasi masalah dan dialog/depth interview dengan berbagai pihak (pedagang, PT. Taman, Pemerintah Kecamatan dan *stakeholder* lain). Draft 1 ini selanjutnya dipaparkan di berbagai forum seperti eksekutif, legislatif dan forum masyarakat untuk mendapatkan masukan dan saran. Output dari proses ini adalah Draft Konsep Pengembangan. Tahapan-tahapan lain seperti pembahasan anggaran di DPR, pembangunan fisik dan implementasi pemindahan juga disuguhkan dalam bentuk diagram tahapan kerja (lihat diagram) yang cukup rinci.

demikian, dari berbagai media, dapat diketahui bahwa konstruksi itu akan berbentuk bangunan bertingkat tiga.



JANUARI 2003
 PROSES SELANJUTNYA

Catatan:
 Kerangka diatas adalah tahapan khususnya pada penataan flak, sedangkan non flak solusinya dilaksanakan secara paralel.

Dari segi pembiayaan, PSJJ ini dianggarkan akan memakan biaya sekitar 47 milyar rupiah. Dana ini akan merupakan dana patungan antara tiga pihak yakni Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, Pemerintah Kabupaten Magelang dan PT. Taman (nama lengkapnya PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko). Masing-masing akan berkontribusi sebesar 55,25% dan 20% (Bernas, 10 Januari 2003).

3.3 Membedah Kontestasi Jagad Jawa: Benturan Kepentingan, 'Ideologi' dan Perspektif

Lepas dari betul tidaknya bahwa langkah gubernur Jawa Tengah didasari keprihatinannya akan kualitas Kawasan Borobudur yang semakin menurun, dalam perspektif ekonomi politik, langkah Gubernur dengan ide PSJJ bisa dilihat sebagai upaya untuk mengeluarkan 'lokasi basah' pengelolaan Borobudur dari Zona II yang berdasarkan Kepres No. 1, 1992 Tentang Pengelolaan Kawasan Borobudur berada di bawah kewenangan PT. Taman ke dalam wilayah otoritas pemerintah daerah (Zona III). Dikatakan 'lokasi basah' karena di Zona II inilah sentra dari kegiatan ekonomi terkait dengan Wisata Borobudur. Di zona I inilah pungutan retribusi pengunjung dilakukan, di wilayah ini pula para pedagang dari berbagai komoditi berada. Singkatnya, Zona II adalah centra bisnis Borobudur.

Dalam perspektif ini, langkah Gubernur dengan PSJJ ini sangat penting karena selama ini bisnis Borobudur yang berpusat di Zona II itu adalah hak eksklusif PT. Taman. Telah menjadi rahasia umum bahwa pemerintah daerah hanya mendapat sedikit saja keuntungan dari pengelolaan Borobudur. Malahan, sejak pajak hiburan dihapuskan, pemerintah daerah hampir tidak mendapatkan apa-apa selain dana-dana yang diberikan PT.

Taman dalam bentuk dana-dana *Corporate Social Responsibility* (CSR). Dengan berpindahnya centra bisnis ke Zona III, yang berarti di wilayah otoritasnya, bisa dipastikan pemerintah daerah akan mendapatkan lebih banyak keuntungan, apalagi investasi mereka dalam proyek PSJJ ini meliputi 80% dari total anggaran. Dengan komposisi investasi seperti itu, bisa dipastikan keuntungan yang didapat mereka akan lebih besar.

Apakah PSJJ mengancam usaha PT. Taman? Jawabannya bisa dipastikan tidak, malah sebaliknya PT. Taman juga akan diuntungkan. Mengapa demikian, karena selama ini PT. Taman telah kewalahan dalam mengontrol para pelaku bisnis di Zona II, utama para pengasong. Banyak komplain kepada PT. Taman yang diakibatkan oleh ketidakteraturan para pelaku Wisata di Zona ini, dan usaha-usaha yang telah mereka lakukan untuk mengatasi masalah ini secara komprehensif banyak tidak berhasil. Ketiadaan pelaku wisata di Zona dua akan meniadakan beban mereka ini. Dari segi keuntungan, tidak banyak keuntungan yang di dapat PT. Taman dari pengelolaan terhadap pelaku usaha di Zona II. Keuntungan besar dari PT. Taman didapat dari penjualan karcis untuk masuk Zona II dan bisnis-bisnis yang dikelola PT. Taman sendiri seperti Wisata Gajah dan Hotel Manohara. PSJJ tidak akan mengganggu pundi-pundi PT. Taman.

Dari perspektif masyarakat yang bermukim di dekat Lapangan Kujon, pemindahan pintu masuk/keluar dan pembangunan pasar cinder mata di Kujon tentu saja khabar yang menggembirakan karena bisa dipastikan daerah mereka akan menjadi sentra bisnis wisata Borobudur. Tanpa pemindahan ini, posisi mereka sangat marjinal dalam bisnis wisata Borobudur. Posisi mereka berada di belakang keramaian karena pusat kegiatan ekonomi berada di sebelah Timur candi. Selain di

Zona II, wilayah Zona III di sebelah Timur Candi Borobudur turut berkembang secara ekonomi karena wilayah ini menjadi wilayah lalu lalang orang dari dan ke pusat kegiatan wisata Borobudur. Dalam konteks demikian, dukungan mereka terhadap PSJJ menjadi sangat rasional.

Bagi para pelaku ekonomi yang aktif di Taman Wisata Borobudur, baik pedagang asongan, pemandu wisata dan usaha lainnya, ide PSJJ dianggap sebagai ancaman. Dari pengalaman mereka selama ini, konsep penataan selalu berkonotasi pelarangan, penggunaan kata yang sama pada PSJJ memungkinkan mereka mengasosiasikan kegiatan ini dengan hal yang sama. Selain itu, walaupun mereka dijanjikan akan mendapat tempat di lokasi baru, mereka masih mempertanyakan apakah tempat baru yang dibangun dengan megah itu memang terjangkau oleh skala usaha mereka? Lebih jauh, dengan jumlah pelaku ekonomi yang mencapai ribuan pada saat-saat padat pengunjung dan ratusan pada saat-saat sepi, apakah tempat baru itu cukup untuk menampung mereka? Nampaknya, belajar dari pengalaman atau pengamatan atau sekedar dugaan saja, jawaban terhadap pertanyaan pertama, mungkin biaya yang harus dikeluarkan untuk menyewa/beli lahan usaha di tempat baru akan mahal. Jawaban untuk pertanyaan kedua juga cenderung kekhawatiran tempat baru tidak akan cukup untuk mengakomodasi mereka semua. Jawaban-jawaban itu tentu saja pada akhirnya mengarahkan pada adanya kekhawatiran posisi mereka akan termarginalkan atau bahkan akan tertutup aksesnya. Dengan logika ini, menjadi wajar jika mereka menentang dengan keras PSJJ.

Penolakan dari tokoh agama, pelaku seni dan budayawan selain berdasarkan keprihatinan mereka terhadap kondisi masyarakat sekitar Borobudur yang selama ini memang ter-

marjinalkan juga didasari oleh kerpihatinan mereka terhadap komodifikasi Borobudur yang berlebihan sehingga nilai-nilai non-ekonominya bahkan fisik Borobudurnya sendiri terancam. Ketua Sangha Theravada Indonesia, Sang Mahanayaka Thera, Sri Pannyavaro, misalnya sangat memprihatinkan bahwa komersialisasi Candi Borobudur telah menjadikan masyarakat sekitar Candi Borobudur terpecah belah. Menurut beliau, perpecahan ini sangat disayangkan karena dari segi historis Candi Borobudur dibangun 'bukan untuk tujuan komersial namun dengan landasan agama. Candi Borobudur merupakan tempat untuk bermeditasi, tempat untuk mencapai pencerahan dan bukan tempat untuk mencari perpecahan' (Bernas, 8 Januari 2003). Beliau juga mengatakan pengembangan turisme justru telah mengurangi kesucian dan kenyamanan Borobudur sebagai tempat ibadah. Banyak aduan akan ketidaknyamanan dari tamu-tamu yang mengunjunginya saat mereka melihat para wisatawan memanjat dan duduk-duduk di stupa (*Ibid.*). Dalam agama Budha, stupa adalah bangunan suci yang oleh karenanya harus dihormati.

Perspektif dan keprihatinan yang sama juga diutarakan oleh para seniman dan budayawan. Pada umumnya mereka melihat PSJJ hanya mengutamakan perspektif ekonomi dalam melihat dan memanfaatkan Borobudur. Padahal, menurut mereka, Borobudur, selain mengandung nilai-nilai religius adalah juga sumber ilmu, seni dan budaya. Pengarusutamaan yang berlebih pada pemanfaatan dan pengelolaan Borobudur hanya dari segi ekonomi akan mengancam keajegan nilai-nilai lain dari candi itu. Melalui argument ini, mereka membuktikan kesalahan konsepsi PSJJ. Misalnya, dalam konsepsi tata ruang (Mandala) Borobudur, barat adalah arah 'menghadap.' Sebagai arah 'menghadap' ia adalah ruang suci di mana aktifitas ekonomi harus

dihindarkan, tepatnya ruang hadap haruslah areal yang dikosongkan (Suara Merdeka, 14 Januari 2003). Rencana pendirian bangunan tiga tingkat di lapangan Kujon bertentangan dengan konsepsi ini.

Penolakan dari budayawan dan pelaku seni juga berkenaan dengan penggunaan istilah Jagad Jawa. Menurut mereka, konsepsi ini sangat merencahkan Candi Borobudur itu sendiri. Jika PSJJ yang secara fisik adalah bangunan baru yang bisa dipastikan dari berbagai segi tidak akan menandingi kemegahan Borobudur, dianggap representasi dari 'Dunia Jawa,' terus Borobudur apa? Atau, dalam redaksi lain, bagaimana mungkin PSJJ yang baru dibangun itu dan bersebelahan dengan Borobudur bisa merepresentasikan 'Jagad Jawa? Sejalan dengan kritik itu, Tanto Mendut, salah satu budayawan dan aktifis yang bertempat tinggal di dekat Candi Mendut, mengatakan adalah sangat sempit, kalau pengelolaan Borobudur hanya berkait dengan permasalahan bangunan fisik. Justru yang sangat penting adalah 'menghidupkan roh-nya' (lihat Suara Merdeka, 25 Januari 2003) yaitu *intangible values* dari Borobudur sebagai sumber seni, budaya dan ilmu pengetahuan. Roh ini tidak tergarap sama sekali dalam konsepsi RSJJ. Padahal, Tanto dan pelaku seni, budaya yang lain, juga percaya bahwa menghidupkan roh Borobudur hampir bisa dipastikan akan secara otomatis menarik minat wisatawan untuk berkunjung.

Benturan kepentingan, ideologi dan persketif seperti dijelaskan di ataslah, yang telah menyulahi kontroversi Jagad Jawa. Dominasi suara penolakan baik karena 'kebenaran' relatifnya, kebesaran kuantitas pendukungnya yang datang dari berbagai pihak yang telah menggagalkan rencana PSJJ. Meskipun berbagai pihak telah mencoba merumuskan berbagai macam strategi untuk mengkoreksi kelemahan-kelemahan PSJJ

seperti halnya rencana penambahan *Shopping Street* di sepanjang jalan dari pintu Borobudur saat itu (ini) sampai ke lokasi baru untuk menampung keseluruhan pelaku usaha di Taman Wisata Borobudur dan pengembangan Pusat Studi Borobudur sebagai pengganti PSJJ, ide-ide itu selalu saja ada penolakan sehingga tidak bisa dimaterialisasikan. Rencana PSJJ sudah mati sejak, setidaknya tahun 2005.

Sebagai penutup, hal yang menarik untuk menjadi bahan pelajaran dari kasus ini adalah bahwa pendekatan *top-down* memang sudah tidak cocok lagi dipakai. Adopsi pendekatan partisipatori harus benar-benar melibatkan representasi dari semua kelompok kepentingan. Dalam konteks ini, masyarakat harus dilihat sebagai sebuah relasi dari kelompok-kelompok pembentuknya, di dalamnya terdapat banyak kepentingan yang tidak selamanya saling menguatkan tetapi bisa saling meniadakan atau berkonflik. Namun demikian, pelajaran lain yang dapat dipetik adalah bahwa sebenarnya kontestasi ini saling mengkoreksi dan melengkapi (*complementary*). Seperti dijelaskan pada pengantar tulisan ini, sebuah *cultural heritage* mengandung banyak nilainya, pengelolaan yang ideal adalah pengelolaan yang bisa secara imbang mengoptimalkan pemanfaatan dan pemeliharaan nilai-nilai yang berada dalam sebuah *cultural heritage* itu. Pengembangan atau pengelolaan yang hanya menitikberatkan pada satu nilai saja akan infalid dan gagal dilaksanakan. Jagad Jawa dari persektif ekonomi adalah perlu, tetapi ia tidak cukup untuk menjadi dasar pengembangan pengelolaan Candi Borobudur, protes dari berbagai pihak adalah kritik tetapi juga pelengkap terhadap konsepsi pengembangan pengelolaan Candi Borobudur. Sayangnya, tidak ada usaha-usaha yang memfasitasi transformasi konflik-konflik dalam kontestasi menjadi sinergi untuk pengelolaan Boboburudr yang lebih baik.

BAB IV

RENCANA INDUK BARU, KSN DAN BADAN PENGELOLA

4.1 Respon Pemerintah atas Hasil Evaluasi UNESCO

Pada tahun 2006, UNESCO telah mengirim *World Heritage Center* (WHC) dan ICOMOS untuk mengamati dan mengevaluasi beberapa masalah yang terkait dengan pengelolaan warisan budaya dunia Candi Borobudur. Dua di antara hasil evaluasi itu menyebutkan bahwa: (1) pemerintah Indonesia belum menerapkan peraturan hukum terhadap zonasi yang direkomendasikan oleh tim JICA tahun 1976 meskipun perlindungan dan pengelolaan Candi Borobudur didasarkan pada zonasi tersebut. Selain itu, di dalam Keputusan Presiden RI 1/1992 tentang Pengelolaan Kawasan Candi Borobudur belum ada pengaturan Zona 4 dan Zona 5, sedangkan pada Zona 1, 2, dan 3 belum dikelola dengan baik dan terintegrasi; (2) Jumlah kios dan pedagang di pintu masuk dan keluar Candi Borobudur yang sangat banyak telah mengganggu para pengunjung yang akan menghormati Candi Borobudur.

Hasil evaluasi ini telah disampaikan oleh UNESCO kepada pemerintah Indonesia. Dalam hal ini Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan telah merespon hasil evaluasi tersebut dengan membuat "rencana induk baru" tentang pelestarian kawasan Candi Borobudur-Pawon-Mendut. Sebagaimana diketahui sebelumnya bahwa Keppres 1/1992 yang merupakan respon pemerintah terhadap penetapan Candi Borobudur sebagai warisan budaya dunia tahun 1991, mengatur pengelolaan Candi Borobudur sebagaimana pengaturan zonasi

yang ditetapkan oleh tim JICA tahun 1976. Di dalam Keppres itu disebutkan bahwa pengelolaan Zona 1 oleh Dirjen Kebudayaan, Zona 2 oleh Taman Wisata, dan Zona 3 oleh pemerintah Kabupaten Magelang. “Rencana induk baru” yang dibuat sebagai respon atas hasil evaluasi UNESCO tersebut dimaksudkan untuk mengatur kembali zonasi di dalam Keppres 1/1992 itu di dalam suatu kawasan candi (‘Borobudur-Pawon-Mendut’).

Di sisi lain, di dalam Undang-undang 26/2007 tentang Tata Ruang telah dirancang 76 Kawasan Strategis Nasional (KSN) yang salah satunya adalah KSN cagar budaya yang termasuk di dalamnya adalah kawasan cagar budaya Candi Borobudur. Undang-undang ini memerintahkan agar pemerintah menyusun rencana tata ruang sebagaimana diatur di dalam Peraturan Pemerintah 26/2008 mengenai rencana tata ruang, termasuk rencana tata ruang untuk KSN yang di dalam KSN itu termasuk di antaranya adalah kawasan cagar budaya Candi Borobudur. Selain itu, undang-undang itu juga memerintahkan agar pemerintah membuat suatu Keputusan Presiden untuk menetapkan tata ruang KSN tersebut, yang berarti juga termasuk Keputusan Presiden untuk tata ruang KSN candi Borobudur.

Pada tahun 2009 sesudah Pemilu presiden ketika Soesilo Bambang Yudhoyono terpilih untuk yang kedua kalinya, semua kementerian dan lembaga pemerintah ditugaskan untuk membuat program 100 hari pemerintahan SBY-Boediono. Dalam hal ini, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menggantung untuk sementara waktu “rencana induk baru” di atas dan segera menyiapkan rancangan program jangka panjang yang terkait dengan “pengelolaan Borobudur”. Salah satu isu yang muncul di dalam rancangan program “pengelolaan Borobudur” ini adalah lembaga atau badan pengelola yang seharusnya bertanggung jawab atas pengelolaan Candi Borobudur. Dengan demikian, ada

tiga kegiatan yaitu “rencana induk baru”, KSN, dan badan pengelola di dua kementerian yang seharusnya berjalan secara terintegrasi. Dalam hal ini UNESCO telah berperan dalam mengintegrasikan tiga kegiatan di dua kementerian itu setidaknya melalui jasa seorang konsultan yaitu, Yasuhiro Iwasaki dari *Development Planning Consultant and Associates*, Jepang. Iwasaki telah memberi masukan terkait dengan rancangan tiga kegiatan di atas dan merekomendasikan agar ketiganya merujuk kembali kepada rencana induk yang dibuat oleh tim JICA tahun 1976. UNESCO sendiri berkepentingan untuk memantau terus-menerus perkembangan respon pemerintah atas hasil evaluasi terhadap warisan budaya dunia Candi Borobudur tahun 2006 sebelumnya itu.

Praktis, atas usaha UNESCO tersebut saat ini ada dua keputusan presiden yang sedang disiapkan dan disinergikan untuk membuat perubahan pada pengelolaan Candi Borobudur. Keputusan presiden yang pertama terkait dengan Kawasan Strategis Nasional Candi Borobudur (-Mendut-Pawon). Sedangkan keputusan presiden yang kedua terkait dengan badan pengelola kawasan tersebut. Dua keputusan presiden ini disiapkan sebagai respon pemerintah Indonesia atas hasil monitoring dan evaluasi UNESCO pada pengelolaan Candi Borobudur yang dinyatakan tidak sesuai dengan tata ruang yang telah ditetapkan sebelumnya, yaitu tata ruang hasil kajian JICA dan UGM tahun 1979. Ketidaksesuaian yang menyolok antara lain terlihat pada pengelolaan ruang pada zonasi 3 yang selama ini menjadi tanggung jawab pemerintah daerah Kabupaten Magelang dinyatakan tidak terkendali. Perubahan penggunaan lahan yang cepat dan pertumbuhan penduduk di zona 3 dianggap dapat mengancam kelestarian Candi Borobudur. Dikeluarkannya izin beberapa tower stasiun seluler swasta di zona 3 oleh

pemerintah daerah setempat juga dianggap sebagai polusi visual. Selain itu, tata ruang tahun 1979 seharusnya mencakup pengelolaan Candi Pawon dan Candi Mendut dalam suatu kawasan cagar budaya, namun pada kenyataannya hanya Candi Borobudur saja.

Apabila rencana perubahan pengelolaan kawasan dan badan pengelola itu terlaksana, maka kemungkinan besar komposisi *stakeholder*, hubungan antar *stakeholder*, dan hirarkhi kekuasaan dalam hubungan tersebut akan mengalami perubahan.

4.2 Kawasan Strategis Nasional (KSN)

KSN merupakan kebijakan pengembangan suatu kawasan yang dipandang memiliki nilai strategis yang dilaksanakan oleh Kementerian PU. Salah satu kawasan tersebut adalah cagar budaya yang telah mendapatkan status warisan budaya dunia dari UNESCO, yaitu kawasan Candi Borobudur, Pawon, dan Mendut. Kebijakan KSN dikembangkan di kawasan ini sekaligus untuk menjawab persoalan yang dihadapi dalam pengelolaan Candi Borobudur selama ini. Selain hasil monitoring dan evaluasi UNESCO, persoalan lain seperti tingkat kemiskinan penduduk di Kecamatan Borobudur yang tinggi, bahkan nomor tiga se kabupaten Magelang, peran pemerintah daerah Kabupaten Magelang dan provinsi Jawa Tengah yang tidak jelas atau tidak memiliki peran dalam pengelolaan, dsb. antara lain akan di atasi melalui kebijakan KSN ini. Sebagai kebijakan pemerintah pusat, maka anggaran pengembangan kawasan KSN juga akan dianggarkan dari dana pusat, terutama dalam hal pembangunan infrastruktur. Namun demikian, aturan dalam tata ruang KSN juga diperketat, terutama di zona 3-5, yang mana perubahan penggunaan lahan akan dibatasi secara ketat.

Pemerintah dalam hal ini Kementerian PU tidak membuat peta tata ruang KSN yang baru. Peta tata ruang KSN didasarkan pada peta kawasan Borobudur yang dibuat oleh JICA dan UGM tahun 1979. Kedua peta ini sama persis, yang tampaknya memang diambil sebagai dasar kebijakan KSN. Hal ini tentu menimbulkan pertanyaan, apakah kepentingan KSN itu sesungguhnya sama dengan kepentingan pengelolaan kawasan Candi Borobudur? atau sesungguhnya, kebijakan KSN itu dirancang untuk keperluan yang berbeda tetapi kemudian mengambil cara yang praktis, yaitu memanfaatkan peta tata ruang yang sudah ada. Seandainya KSN membuat peta tata ruang tersendiri yang kemudian berbeda dengan peta tata ruang pengelolaan Candi Borobudur, apakah hal itu akan menimbulkan konflik kepentingan? Sejumlah pertanyaan ini belum terjawab sekarang. Hal yang mungkin bisa dipertanyakan saat ini adalah apakah peta tata ruang JICA-UGM yang dibuat pada tahun 1976 dan direvisi tahun 1979 itu masih relevan dengan situasi dan kondisi saat ini di mana kawasan telah mengalami pertumbuhan pesat? Apakah penerapan tata ruang tersebut tidak terkesan dipaksakan? Tidakkadakah model pengelolaan lain yang lebih adaptif terhadap situasi dan kondisi saat ini di mana rakyat menjadi elemen utama dalam pengelolaan itu?

Bagaimanapun, KSN itu merupakan kebijakan pemerintah pusat, sama dengan BKPCB dan PT. TWCB yang keduanya juga merupakan produk kebijakan pusat yang beroperasi di daerah. Tata ruang KSN walaupun didasarkan pada tata ruang JICA-UGM tahun 1979, namun juga merupakan produk pemerintah pusat yang pada waktu itu menerapkan system pemerintahan yang sentralistis. Artinya, kebijakan tata ruang itu tidak didesign berdasarkan aspirasi masyarakat sekitarnya, tanpa unsur partisipasi, dan cenderung dipaksakan. Pada tahun 1981-1982,

pemaksaan penerapan tata ruang pada zona 2 telah mengakibatkan korban penggusuran dan menjadi kenangan pahit sampai sekarang. Sebaliknya, saat ini di era demokratisasi, suatu kebijakan dituntut untuk melalui suatu proses partisipasi yang lebih luas dengan benar-benar mendengarkan aspirasi masyarakat.

Selama proses penyusunan keputusan presiden mengenai KSN tampaknya juga tidak terlepas dari kecenderungan elitis. Artinya, KSN itu sangat kental nuansanya sebagai produk “Jakarta”. Proses penyusunannya bersifat elitis, terutama *stakeholder* “Jakarta”, sedangkan *stakeholder* daerah umumnya dilibatkan sebatas sosialisasi. Pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, pemerintah kecamatan, pemerintah desa, dan tokoh-tokoh masyarakat lainnya umumnya hanya dilibatkan dalam pertemuan-pertemuan sosialisasi, yang mana perencanaan dan keputusan umum sudah ditentukan di “Jakarta”. Elemen yang lebih bingung menghadapi situasi semacam ini adalah warga masyarakat yang tinggal di daerah yang ditetapkan di dalam KSN sebagai zona 3-5. Oleh karena informasi mengenai KSN ini simpang-siur di telinga warga masyarakat, maka tak lebih menjadi isu di kalangan bawah. Sebagian warga masyarakat yang cukup modal sudah mulai anjang-ancang dengan mencari informasi yang lebih dalam di Bappeda setempat, tetapi bagi warga masyarakat yang tidak mampu agaknya informasi itu tidak dimengerti. Hal yang perlu ditekankan adalah jangan sampai mereka menjadi korban seperti peristiwa tahun 1981-1982.

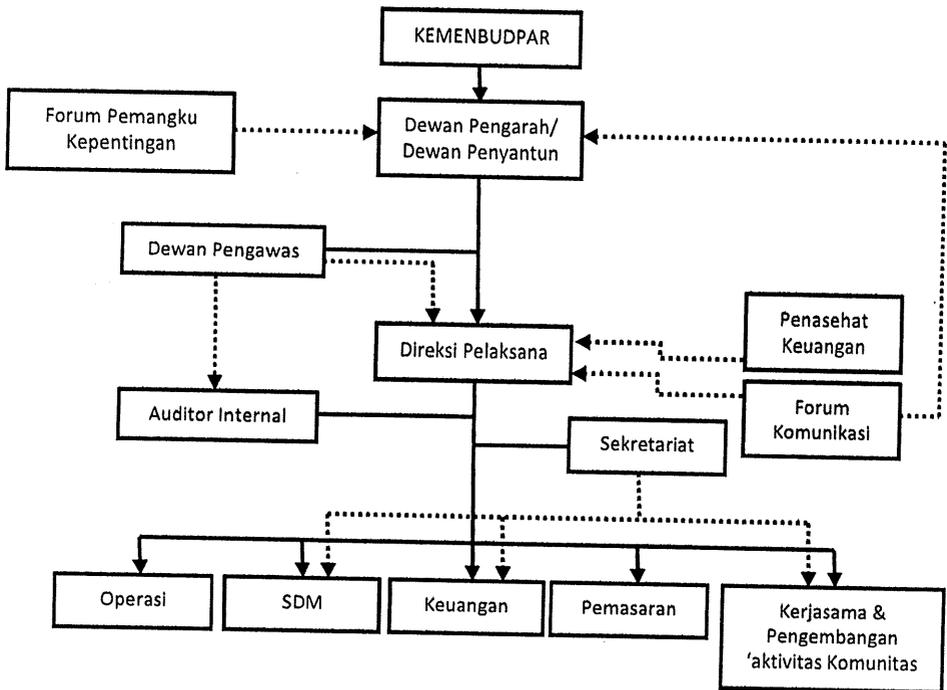
4.3 Badan Pengelola

Latar belakang diperlukannya suatu badan pengelola antara lain karena badan pengelola yang sekarang ada yaitu BKPCB dan PT. TWCB dirasa kurang mengakomodasi

kepentingan yang ada saat ini. Hal ini terkesan dari kesemrawutan pengelolaan, yang tidak jarang diwarnai konflik kepentingan yang muncul dalam perjalanan waktu. Konflik terakhir terlihat dari akan diterapkannya aggasan mengenai "Jagad Jawa". Selain itu, badan pengelola yang ada saat ini dirasa kurang memadai untuk mengelola KSN. Ide dasar badan pengelola KSN adalah otonom sebagaimana badan otorita, namun tidak selalu dalam bentuk seperti itu. Dalam hal ini, BKPCB dan PT. TWCB dirasa bukan merupakan badan yang tepat karena tidak mencerminkan suatu badan otorita yang mengelola kawasan khusus seperti KSN, namun lebih merupakan unit-unit kerja pemerintah pusat yang beroperasi di daerah. Untuk itulah sebuah badan pengelola diperlukan dan saat ini sedang dipikirkan.

Studi awal mengenai badan pengelola telah dilakukan oleh tim akademisi dari Yogyakarta yang merekomendasikan perlunya suatu pengelolaan terpadu Candi Borobudur. Hal ini didasari atas studi yang memetakan kepentingan *stakeholder* dan konflik kepentingan dalam hubungan yang terjadi saat ini. Rekomendasi diperlukannya pengelolaan terpadu saat itu tampaknya belum dipertemukan dengan kebijakan KSN, sehingga antara pengelolaan terpadu dengan KSN bisa saling tumpang-tindih. KSN sendiri sejauh ini tidak merekomendasikan perlunya suatu pengelolaa terpadu, kecuali suatu badan pengelola KSN. Sebaliknya, rekomendasi pengelolaan terpadu juga tidak melihat KSN sebagai alternatif pengelolaan. Hal ini antara lain terlihat dalam rekomendasinya yang tidak didasari atas pengelolaan tata ruang sebagaimana yang telah dibuat oleh JICA-UGM tahun 1979. Sedangkan KSN mendasarkan kebijakannya atas peta tata ruang tersebut.

Walaupun rekomendasi studi dan kebijakan KSN belum pernah dipertemukan, namun rasanya seperti ada kebutuhan bersama untuk membuat badan pengelola yang dimaksud. Sejauh ini belum terlihat jelas apakah badan pengelola itu nantinya mengakomodasi perlunya pengelolaan terpadu sehingga mewujudkan sebagai badan pengelolaan terpadu ataukah suatu badan pengelola KSN yang merupakan representasi dari pemerintah pusat (yang belum tentu merupakan badan pengelolaan terpadu). Namun demikian, apabila disimak kesepakatan bersama antar menteri mengenai pembentukan badan pengelola, tampaknya lebih mirip sebagai badan pengelola lintas *stakeholder* daripada konsep terpadu. (lampiran)



Sebagaimana kebijakan KSN, pembuatan keputusan presiden mengenai badan pengelola ini juga terkesan elitis. Rancangan keputusan presiden dan konsep badan pengelola di buat oleh "Jakarta". Pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, DPRD, pihak kecamatan, pemerintah desa, dan tokoh-tokoh masyarakat sebatas dilibatkan dalam pertemuan sosialisasi. Rapat-rapat perumusan konsep tersebut dilakukan secara terbatas oleh "Jakarta" tanpa melalui suatu proses partisipasi yang benar. Dalam suatu kesepakatan bersama yang suratnya harus ditandatangani oleh pemerintah daerah, hal itu telah terjadi proses yang alot oleh karena ketidakpahaman mengenai kebijakan ini. Walaupun akhirnya semua pihak yang dimaksudkan telah menandatangani kesepakatan bersama itu, namun belum tentu konsep badan pengelola itu dapat mengakomodasi berbagai kepentingan dalam pengelolaan kawasan Candi Borobudur.

BAB V

P E N U T U P

Penemuan Candi Borobudur dan usaha-usaha untuk melestarikannya yang telah dilakukan dalam jangka waktu yang panjang telah banyak memberikan pembelajaran setidaknya dalam pengelolaan benda/cagar budaya khususnya Candi Borobudur. Hal-hal yang bisa dicatat dari peristiwa itu antara lain adalah:

- Konsep ataupun pendekatan dalam pengelolaan Candi Borobudur telah berkembang dari semula menyelamatkan benda/cagar budayanya tanpa memperhatikan alam dan lingkungan sekitar menjadi suatu kebutuhan. Semula, kebutuhan ini sebatas terkait dengan ruang disekitar benda/cagar budaya yaitu Candi Borobudur untuk memperlihatkan keotentikannya dan keeksistensinya, namun kemudian berkembang menjadi kebutuhan lanskap alam dan lingkungan yang lebih luas untuk menjaga dan melestarikan benda/cagar budaya tersebut. (belakangan konsep dan pendekatan ini juga berkembang di dalam studi arsitektur lanskap yang memaknai lanskap alam dan lingkungan yang dijelaskan di dalam rencana induk Tapurnas itu sebagai saujana budaya)
- Sepanjang penemuan, pembersihan, dan pemugaran Candi Borobudur, benda/cagar yang berupa candi itu sendiri senantiasa dimaknai secara akademik. Sebagai candi yang diketahui memiliki asosiasi dengan umat Budha, Candi Borobudur hampir dapat dikatakan telah dieliminasi dari kepentingan-kepentingan pemaknaan agama Budha.

- Pemaknaan terhadap Candi Borobudur yang bukan hanya sebatas benda/cagar budaya melainkan juga warisan budaya dunia telah menghilangkan rasa mewarisi dari umat Budha terhadap candi itu dan memaksa mereka untuk menerima pemahaman tersebut sehingga mereka menyatakan bahwa mereka telah menerima Candi Borobudur sebagai warisan budaya dunia. Dengan kata lain, pemaknaan yang sangat intensif sebagai warisan budaya dunia telah mengaburkan identitas dan otentisitas semula menjadi identitas dan otentisitas yang baru (konstruktif).
- Dalam ranah kebijakan, konsep dan pendekatan yang dikembangkan oleh para ilmuwan yang terkait dengan pemugaran Candi Borobudur telah mengalami perubahan, pergeseran, dan pembiasan makna di dalam peraturan perundangan dan kebijakan pemerintah. Di sini dapat dikatakan bahwa kehendak baik dari para ilmuwan untuk melestarikan Candi Borobudur itu tidak selalu sampai atau dipahami oleh kalangan birokrat dengan maksud yang sama. Birokrat bahkan mempunyai kepentingan tersendiri yang bisa jadi berbeda jauh dengan maksud para ilmuwan itu, sehingga pelestarian bisa berubah menjadi perusahaan yang bersifat ekonomis. Demikian pula apa yang dimaksud dengan yang tertara dalam peraturan perundangan dan kebijakan itu tidak selalu sampai dan dapat dipahami oleh para pelaksana kebijakan itu, baik pelaksana di tingkat pusat maupun daerah. Hal ini dapat membiaskan makna peraturan perundangan dan kebijakan pemerintah sehingga disalahartikan baik oleh mereka sendiri maupun akhirnya oleh kalangan masyarakat luas.
- Sejauh yang terbaca dalam literatur, para ilmuwan arkeologi yang memugar Candi Borobudur tampaknya kurang memiliki

konsep atau pendekatan yang terkait dengan pelibatan masyarakat sekitar. Sejak dimulainya pemugaran Candi Borobudur tahun 1971 hingga selesai, bahkan sampai dengan saat ini, masyarakat sekitar seperti tidak mendapatkan tempat/ruang di dalam usaha-usaha pelestarian itu. Yang terjadi adalah konsep ruang, lanskap, saujana, yang dibutuhkan untuk melindungi dan melestarikan candi, namun bukan manusia dan masyarakat yang juga ada didalamnya. Manusia dan masyarakat selalu disisihkan dalam usaha-usaha pelestarian itu. Hal itu masih terasa sampai dengan saat ini, antara lain usaha-usaha untuk mengkonseptualisasikan pelibatan masyarakat sekitar dalam pengelolaan Candi Borobudur dalam kasus KSN dan badan pengelola, tampak mengalami kesulitan untuk menempatkan masyarakat sekitar itu di dalam rumusan-rumusan bentuk badan pengelola yang bersifat formal. Permasalahan tampaknya terletak pada konseptualisasi dan identifikasi mengenai *stakeholder* itu sendiri, selain bersifat *top down*.

- Memperhatikan berbagai catatan tersebut, Candi Borobudur sebatas sebagai sebuah bangunan candi mungkin masih bisa dikatakan “baik-baik saja” setidaknya jika kita menggunakan konsep dan pendekatan yang digunakan jauh sebelumnya yang hanya bertujuan untuk mendirikan bangunan candinya saja. Namun demikian, konsep dan pendekatan dalam usaha-usaha untuk menyelamatkan candi itu telah bergeser dengan arah memperhatikan alam dan lingkungan sekitarnya sebagai faktor pengaruh, baik sebagai perusak maupun pendukung. Konsep dan pendekatan yang terakhir ini yang “tidak berjalan dengan baik-baik saja” di dalam usaha-usaha pelestarian Candi Borobudur, setidaknya sampai saat ini. Konsep dan pendekatan yang telah mulai disampaikan sejak tahun 1970

itu dan telah mengalami perkembangan sampai dengan sekarang ternyata tidak berjalan dengan baik. Apalagi, konsep dan pendekatan itu kurang memberi ruang pada aspek keterlibatan masyarakat sekitar sehingga persoalan Candi Borobudur saat ini terkesan menjadi sangat rumit dan kompleks.

DAFTAR PUSTAKA

- Bloembergen, M dan M. Eickhoff. 2011. Conserving the past, mobilizing the Indonesian future: Archeological sites, regime change and heritage politics in Indonesia in the 1950s. dalam *Bijdragen tot de Taal-, Land-en Volkenkunde* (BKI). No, 167-4. Hlm. 405-436.
- Iwasaki, Yasuhiro, 2010. Technical Report of Advisory Consulting Services on Drafting Conceptual Development Plans Concerning to Conservation and development of Borobudur Temple Compounds and Surroundings”, Development Planning Consultant, DPC & Associates.
- JICA, 1976. Master Issues National Archaeological Park.
- Joesoef, D. 2004. *Borobudur*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata RI, Dirjen Sejarah dan Purbakala . 2010. Lembaga Pengelolaan Terpadu Warisan Budaya Dunia Candi Borobudur. Executive Summary.
- , 2010. Kajian Manajemen Terpadu Kawasan Borobudur. Laporan penelitian.
- Soekmono. 1976. Chandi Borobudur: A Monument of Mankind. UNESCO Press, Paris.
- , Non-dated. Riwayat Usaha Penyelamatan Tjandi Borobudur (Sampai Akhir 1971). Laporan Tatalaksana Urusan Umum.
- Taylor, Ken. 2012. Personal Communication.
- UNESCO, 2003 The Restoration of Borobudur.

Surat Kabar

- Anonim, Januari 2002. "Jagadjawa: Sebuah Konsep Pemikiran untuk Menuju pada Penataan Kawasan Borobudur".
- Bernas, 8 Januari 2003. "Ketua Sangha Theravada, Sri Pannyavaro: Prihatin Perpecahan Masyarakat karena Candi Borobudur".
- Bernas, 9 Januari 2003. "Jagad Jawa untuk Kesejahteraan Masyarakat, Menteri Pariwisata: Ada Miskomunikasi".
- Bernas, 10 Januari 2003. "Jagad Jawa Tetap Dibangun Bila Situasi Kondusif".
- Bernas, 8 Januari 2003. "Warga Borobudur Bakar "Jagad Jawa", Borobudur Digoyang Dua Aksi Demo". Hlm. 1 dan 15.
- Kedaulatan Rakyat, 6 Januari 1981. "200 KK Sekitar Borobudur Dipindahkan ke Wanurejo"
- Kedaulatan rakyat, 18 September 1981. "Tapurnas Borobudur – Prambanan untuk Selamatkan Hasil Budaya"
- Kedaulatan Rakyat, 20 Januari 1982. "Penderes harapkan PT. Taman Wisata Manfaatkan Tenaganya jadi Tukang Sapu"
- Kedaulatan Rakyat, 26 Maret 1982. "Pembebasan tanah Borobudur Heboh Lagi, Penduduk lapor ke Opstib Pusat"
- Kedaulatan Rakyat, 14 April 1982. "Pembangunan Taman Wisata Nasional Guna Bangun Fasilitas Wisata Sekiatr Candi"
- Kedaulatan Rakyat, 10 April 1982. "Sekitar Masalah pembebasan Tanah Rakyat di Borobudur"
- Kedaulatan Rakyat, 19 April 1982. "Lapor ke Opstib, Dirugikan dalam Pembebasan Tanah".

- Kedaulatan Rakyat, 23 Mei 1982. "138 KK Penduduk Borobudur Tidak Mau Dipindahkan".
- Kedaulatan Rakyat, 31 Mei 1982. "Ada Oknum Sengaja Hambat Pembangunan Taman Wisata Borobudur".
- Kedaulatan Rakyat, 1 Juli 1982. "Masyarakat Kecil Supaya Diajak Menghidupkan Taman Wisata Borobudur".
- Kompas, 6-7 Februari 1981. "Borobudur Menjelang Tapurnas 1-2".
- Kompas, 27 Februari 1981. "Utusan Penduduk Borobudur Mengadu ke DPRD Jateng".
- Kompas, 3 Januari 2003. "Arsitek Indonesia Tolak Jagat [sic!] Jawa Bodobudur".
- Kompas, 8 Januari 2003. "Dipertanyakan Konsep Jagat [Sic] Jawa".
- Minggu Ini, 8 Maret 1981. "Penduduk Borobudur Emoh Digusur".
- Mutiara, 4-17 Maret 1981. "Borobudur, Haruskah Kami Kau Singkirkan?".
- Mutiara, 3-16 Februari 1982. "Borobudurku, Borobudurmu".
- Mutaiara, 12-25 Mei 1982. "Tapurnas Borobudur: Melibatkan Penduduk Secara Aktif".
- Sinar Harapan, 27 Februari 1981. "Wakil Penduduk Borobudur Mengadu ke DPRD Jateng".
- Sinar Harapan, 3 Maret 1981. "Penduduk Sekitar Borobudur Tetap Menolak Dipindahkan"
- Sinar Harapan, 9 Maret 1981. "Mana Lebih Diutamakan, Batu atau Manusia?".

- Sinar Harapan 19 Maret 1981. "Borobudur Milik Seluruh Umat Manusia, Termasuk Penduduk Sekitarnya".
- Sinar Harapan, 18 Februari 1982. "Sekitar Borobudur Dijamin Tak Ada Pencakar Langit".
- Suara Karya, "Taman Wisata Borobudur Dibangun Awa Tahun ini".
- Suara Merdeka, 13 Januari 1981. "Untuk Bangun Taman Borobudur akan Digusur 300 KK".
- Suara Merdeka, 9 Februari 1981. "Cerita Rakyat Borobudur Dulu dan Sekarang".
- Suara Merdeka, 12 Februari 1981. "Jaga Kelestarian Alam dan Lingkungan Candi Borobudur".
- Suara Merdeka, 15 Februari 1982. "By Pass 6,3 Km Borobudur Diserahkan Menteri PU Kepada Wagub Jateng".
- Suara Merdeka, 25 Februari 1981. "Sejumlah penduduk ke DPRD Jateng: Keberatan Digusur untuk Taman Wisata Borobudur".
- Suara Merdeka, 9 Maret 1981. "Uang pengganti untuk Para Pemilik Kios-Kios Borobudur".
- Suara Merdeka, 10 maret 1981. "Ganti Permukiman baru akan Berupa Kota Kecil Komplit".
- Suara Merdeka, 23 Maret 1981. "41 KK Desa Borobudur Terima Ganti Rugi Tanah untuk Tapurnas".
- Suara Mereka, 19 Februari 1982. "Tak benar Pemugaran Candi Borobudur untuk Hidupkan Agama Tertentu".
- Suara Merdeka, 23 Februari 1982. "Penduduk Untung Besar dengan Main Rumah Titipan".

- Suara Merdeka, 4 Agustus 1982. "Tapurnas Borobudur akan jadi Pusat Pengembangan Wilayah".
- Suara Merdeka, 14 September 1982. "Di Borobudur: Penduduk kenayan Pasang tanda-Tanda Khusus untuk Hindari Calo Tanah".
- Suara Merdeka. 14 Januari 2003. "Menolak Demi Konsep Mandala".
- Suara Merdeka, 25 Januari 2003. "Diskusi Jagad Jawa: Borobudur Jangan Jadi Monumen Mati." Hlm. I dan XV.

