

KONFLIK SUMBER DAYA ARKEOLOGI PADA ERA OTONOMI DAERAH¹

Bambang Sulistyanto²
(Pusat Penelitian dan Pengembangan Arkeologi Nasional)

Abstract

The benefiting from archaeological resource during the district autonomy era --prior to the reformation era-- in Indonesia shows varieties of conflict concerning either the factors which have caused the problems or the actors involved in the conflict. My research suggests that conflict of benefiting from archaeological resources had appeared due to mishmash of several old issues which was developed into new issues as a result of the reformation movement. Old issues which had to be dealt with were the theft, condemnation and destruction of cultural heritage. Such issue occurred because of clashes of interest between the government's intention to preserve archaeological resources and the basic economic needs of the community surround the site to provide a secure life. Meanwhile, new issues surfaced due to the development of democracy euphoria within the district government as the consequence of the commencement of Law number 32 year 2004 concerning District Autonomy. Horizontal conflict between the central government in Jakarta and district governments has emerged in regard to differences of perception on how to give meaning to archaeological resources, which eventually caused differences of interest in benefiting from archaeological resources. Nevertheless, since the commencement of the reformation era in Indonesia, the people have been experiencing enlightenment beyond expectation. Therefore, it is not surprising that the people of Indonesia show admirable response to deal with problem solving in managing archaeological resources; they are more proactive and even demand their rights to be involved in managing the archaeological resources, which are essentially belong to the people of Indonesia. This article discusses the conflict resolution in a cultural management resourch approach.

Kata kunci: konflik, otonomi daerah, *cultural resourch management*, pemerintah, masyarakat

A. Penalaran

Dalam sejarah pengelolaan SDA (selanjutnya disingkat (SDA), di Indonesia, Konflik pemanfaatan belum memperoleh perhatian secara serius, baik dari aspek praktis maupun akademis. Dari aspek praktis dilapangan, konflik selama ini masih dilihat sebagai fenomena yang "biasa" yang disebabkan oleh perbedaan dalam memaknai SDA. Oleh karena fenomena ini dipandang wajar dan tidak ada upaya penyelesaian, maka konflik mudah sekali berkembang dan berulang kali terjadi di berbagai daerah, menambah banyak SDA yang tercemar, rusak, hancur dan bahkan musnah oleh berbagai kepentingan (Sulistyanto, 2006a: 577-586). Dari aspek akademis, kajian mengenai konflik pemanfaatan masih jarang sekali dilakukan, karena mungkin adanya pandangan, bahwa kajian konflik sosial masyarakat bukan ranah bidang arkeologi, melainkan lebih dekat dengan ilmu antropologi atau sosiologi. Pandangan tersebut perlu diluruskan, mengingat pemahaman dan perkembangan ilmu pengetahuan bahwa tidak ada satu pun ilmu yang mampu berdiri sendiri dalam menyelesaikan permasalahan sosial budaya yang cukup kompleks. Konflik pemanfaatan SDA menurut saya adalah ranah arkeologi, yang harus diselesaikan oleh arkeologi juga melalui pendekatan *Cultural Recoerces Management*.

¹ Artikel ini disampaikan ke dewan redaksi pada tanggal 28 Mei 2009 dan selesai diedit pada 11 September 2009.

² Penulis adalah peneliti utama pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Arkeologi Nasional (Puslitbang Arkenas).

Tulisan ini tidak membahas masalah resolusi konflik dalam konteks pendekatan *Cultural Resources Management* yang memiliki dimensi luas. Artikel pendek ini hanya menyoroti, fenomena konflik yang terjadi di tengah-tengah masyarakat dalam dasa warsa belakangan ini dalam konteks otonomi daerah. Hal ini penting karena fakta sosial memperlihatkan, bahwa konflik pemanfaatan SDA seringkali mewarnai upaya pemerintah dalam melakukan pelestarian. Bahkan permasalahan konflik semakin lama tidak semakin surut, tetapi justru memperlihatkan semakin berkembang di era otonomi daerah seperti sekarang ini. Konflik pembangunan pusat perbelanjaan "Jagat Jawa" di sekitar kompleks Candi Borobudur (Kompas, 13 Januari 2003) misalnya, atau konflik pembangunan Plaza di Benteng Kuto Besak Palembang (Kompas, 3 Januari 2003), dan penolakan masyarakat Bali terhadap upaya pemerintah memasukan Pura Besakih sebagai BCB (Tempo, 9 Januari 1993) merupakan contoh konflik manifes yang sering terjadi dalam proses pengelolaan SDA di Indonesia.

Dalam era reformasi sekarang ini, masyarakat telah mengalami "pencerahan" yang luar biasa. Selain itu, masyarakat semakin menjadi sadar akan hak-hak mereka dalam memaknai SDA bagi kehidupan. Oleh karena itu tidak mengherankan, dalam permasalahan pengelolaan sumberdaya, mereka tidak lagi bersikap apatis dan menunggu inisiatif pemerintah seperti yang terjadi pada masa orde baru. Sebaliknya pada masa otonomi daerah, mereka lebih bersikap proaktif dan bahkan mulai menuntut hak-haknya untuk dapat ikut terlibat dalam pengelolaan SDA yang pada hakekatnya adalah miliknya. Dalam konteks demikian ini, munculnya otonomi daerah merupakan salah satu faktor pemicu lahirnya konflik sebagaimana nampak terjadi di berbagai daerah di Indonesia, khususnya pada wilayah-wilayah yang memiliki potensi kuat SDA.

B. Konsepsi Konflik

1. Pengertian Konflik

Istilah konflik pada awalnya berarti suatu perkelahian, peperangan atau perjuangan yaitu berupa konfrontasi fisik antara dua pihak atau lebih yang saling berseteru. Namun dalam perkembangannya arti kata itu kemudian berkembang dengan masuknya pengertian "ketidaksepakatan yang tajam atau oposisi atas berbagai kepentingan dan gagasan. Di samping konfrontasi fisik, istilah konflik juga menyentuh di berbagai aspek psikologis maupun sosial budaya. Dengan demikian istilah *conflict* menjadi meluas sehingga beresiko kehilangan statusnya sebagai konsep tunggal.

Kecenderungan konflik sebagai akibat interaksi antarmanusia, merupakan fenomena kehidupan yang wajar di dalam suatu masyarakat. Konflik dapat bersifat laten atau tersembunyi dan bersifat manifest atau terbuka. Konflik dapat pula berawal dari perbedaan kepentingan yang bersifat fisik-ekonomik, akan tetapi dapat juga bermula dari perbedaan atau pertentangan kepentingan ideologi atau azas moral yang simbolik. Secara teoritis, banyak ilmuwan mendefinisikan fenomena konflik secara berbeda-beda, tergantung dari kacamata pandang masing-masing.

Stoner dan Freeman (1989:391) misalnya mendefinisikan konflik sebagai ketidaksepakatan antar individu atau kelompok yang berawal dari kebutuhan berbagai sumber daya yang terbatas atau perbedaan status, tujuan/sasaran, atau budaya. Sejalan dengan pandangan tersebut Kreitner dan Kinicki (1995:283), menegaskan konflik adalah segala jenis oposisi (pertentangan) atau interaksi yang bersifat antagonistis (bermusuhan). Hal itu menurutnya, disebabkan oleh kelangkaan atau kekuatan/kekuasaan, sumber daya atau posisi sosial, dan sistem nilai yang berbeda.

Definisi di atas memperlihatkan konflik memiliki dimensi yang luas tidak terbatas pada pertentangan masalah materi tetapi juga menyangkut nilai maupun perbedaan budaya. Namun demikian, di antara perbedaan definisi di atas, terlihat jelas ada suatu kesepakatan, bahwa konflik dilatarbelakangi oleh ketidakcocokan atau perbedaan pencapaian tujuan sebagaimana anggapan kuat bahwa konflik adalah "suatu situasi atau proses, yakni suatu proses interaksi antara dua atau lebih individu atau kelompok dalam memperebutkan objek yang sama demi terwujudnya kepentingan (Abdurachman, 2004:34).

Konflik dalam penelitian ini diartikan sebagai persepsi mengenai perbedaan kepentingan. Kepentingan itu sendiri adalah perasaan orang atau kelompok mengenai apa sesungguhnya yang mereka kehendaki atau yang diinginkan. Perasaan tersebut jelas cenderung bersifat sentralistik dalam pikiran dan sanggup mempengaruhi tindakan manusia yang akan membentuk sikap, tujuan dan niatnya (Raven dan

Rubin, 1983). Dalam konteks kajian konflik terhadap SDA, konflik secara kongkrit dapat diartikan sebagai hubungan antara dua belah pihak atau lebih yang memiliki persepsi berbeda dalam pemanfaatan warisan budaya.

Dengan mendefinisikan konflik sebagai suatu hubungan dua pihak atau lebih yang memiliki perbedaan persepsi mengenai kepentingan, kita dapat memprediksi apa yang akan dilakukan oleh masing-masing kelompok yang sedang mengalami konflik tersebut, karena biasanya persepsi memiliki dampak yang bersifat segera yang diwujudkan dalam bentuk sikap dan perilaku (Dean, et.al 2004: 27). Di samping itu, pendefinisian konflik dalam pengertian yang bersifat perseptual tersebut, berarti membuka kemungkinan bahwa salah satu pihak merasakan adanya konflik kepentingan, sementara pihak lainnya mungkin tidak menyadari apa yang dilakukan adalah menjadi faktor penyebab konflik. Namun demikian, kedua pihak atau lebih tersebut mungkin akan tetap bertindak sesuai dengan persepsi yang diyakininya, karena masing-masing merasa yang paling benar dan yang paling berhak.

2. Makna Konflik

Dalam melihat kecenderungan konflik sebagai proses interaksi sosial, Stonner dan Freeman secara umum membedakan peran konflik dalam kehidupan masyarakat menjadi 2 macam, yakni pandangan lama (*old view*) dan pandangan kini (*current view*). Pandangan lama menyatakan, bahwa semua konflik itu buruk. Konflik dalam pandangan ini merupakan fenomena yang negatif, merugikan, karena itu harus dihindari atau dihilangkan. Guna memperkuat konotasi negatif ini, konflik disinonimkan dengan istilah *violence*, *destruction*, dan *irrationality*. Konflik dilihat sebagai suatu hasil disfungsi akibat komunikasi yang buruk, kurangnya kepercayaan dan keterbukaan. Sementara itu pandangan modern, menyatakan konflik merupakan peristiwa yang wajar terjadi dalam kehidupan masyarakat. Konflik tidak dapat dihindari, karena itu perlu diterima bahkan dipertahankan pada tingkat minimum serta dirasionalisasikan agar memiliki manfaat. Menurut pandangan ini, faktor penyebab konflik sangatlah kompleks baik menyangkut perbedaan tujuan, perbedaan persepsi terhadap suatu objek maupun perbedaan dalam memberikan makna (Stoner dan Freeman, 1989:392).

Menurut Blumer (1969: 4-5) makna merupakan bagian yang sentral dalam kehidupan manusia, karena manusia bertindak terhadap sesuatu berdasarkan makna-makna yang ada pada sesuatu itu bagi mereka. Dalam konteks kajian permasalahan di sini, dapat diberikan contoh makna yang dapat dikaitkan pada sebuah benda peninggalan purbakala. Bagi orang tertentu objek ini merupakan benda yang keramat, namun bagi orang tertentu lainnya, objek tersebut mungkin merupakan salah satu mata rantai yang menghubungkan antara manusia masa lalu dan masa kini. Masalahnya adalah, jika mereka menemukan benda tersebut, apakah mereka takut kemudian membuangnya atau justru terpesona ingin mengetahui? Jawabnya, tergantung pada makna yang diberikan pada objek tersebut .

Dari mana makna itu diperoleh? Blumer menjelaskan makna berasal atau muncul dari interaksi sosial seseorang dengan orang lain di sekitarnya". Dengan perkataan lain, tindakan yang dilakukan oleh seseorang, akan melahirkan suatu respon bagi orang lain di sekitarnya. Jika orang tua memberikan tanggapan positif terhadap anak yang takut pada benda peninggalan misalnya, maka anak tersebut akan meneruskan perilaku yang demikian itu. Sebaliknya, jika dia disalahkan oleh orang tua atau teman bermainnya, maka yang berubah bukan hanya perilaku tetapi juga makna yang dikaitkan pada obyek tersebut. Dalam konteks demikian ini, sebuah temuan benda purbakala bisa saja dijual kepada orang lain atau disimpan sebagai pusaka, atau justru diserahkan kepada negara, tergantung dari interaksi sosial mereka. Dengan demikian, budaya masing-masing orang/kelompok tidak dapat disangkal, terikat dengan kehidupan sosial komunitas mereka yang khas. Kebudayaan sebagai suatu sistem makna yang dimiliki bersama, dipelajari, diperbaiki, dan didefinisikan dalam konteks orang yang berinteraksi. Penafsiran tersebut, menurut Geertz (1973: 26) makna tidak bersifat misterius, melainkan nyata ada di dalam kehidupan sehari-hari. Dengan demikian mempelajari budaya adalah mempelajari aturan-aturan makna yang dimiliki bersama. Perbedaan dalam memaknai suatu SDA inilah menjadi salah satu faktor pemicu munculnya konflik.

C. Pengelolaan SDA Pada Masa Otonomi Daerah

1. Permasalahan Otonomi Daerah

Lahirnya Undang-Undang Otonomi Daerah, tanpa disadari merupakan pemicu yang cukup potensial bagi berlangsungnya konflik pemanfaatan SDA. Pengalihan kewenangan terhadap sistem pengelolaan kebudayaan, merupakan peluang besar bagi pemerintah daerah otonom untuk memanfaatkan sumber daya budaya tersebut sesuai dengan kepentingannya. Daerah yang selama tiga puluh dua tahun diatur oleh pemerintah (pusat), sekarang memperoleh keleluasaan untuk mengembangkan inisiatif. Daerah sekarang memiliki peluang untuk mengambil pelbagai keputusan publik dan mengambil langkah-langkah strategis sesuai dengan kepentingan dan kebutuhannya. Era serba menunggu petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dimasa orde baru, telah berubah dan digantikan oleh era pro-aktif penuh kemandirian pada masa reformasi. Pada era reformasi sekarang ini, hampir segala bidang dapat dilakukan oleh daerah, sepanjang kegiatan tersebut dapat memacu pembangunan dan tidak melanggar Undang-Undang Otonomi Daerah.

Penelitian memperlihatkan, sejak diberlakukan Undang-Undang Otonomi Daerah, hampir setiap pemerintah disibukkan dengan program mengubah sikap dan perilaku aparatur pemerintah daerah menjadi lebih "professional" serta memiliki *entrepreneurship* yang tinggi sebagai layaknya para pengusaha. Hampir setiap daerah sekarang sangat disibukkan oleh upaya meningkatkan pendapatan asli daerah melalui berbagai aspek dan potensi sumber daya yang ada (Usman, 2004: 46-47).

Dalam konteks pengelolaan SDA, permasalahannya adalah, apakah implementasi seluruh perundang-undangan dan peraturan pemerintah yang terkait dengan pelimpahan kewenangan tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang ada? Pada sisi yang lain, apakah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah juga terdapat ketentuan-ketentuan yang mengatur kewenangan di dalam pengelolaan SDA? Sebaliknya, secara lebih spesifik pertanyaan dapat bergulir, apakah pemerintah (pusat) yang memiliki kewenangan untuk menetapkan sejumlah kebijakan tersebut sudah mempersiapkan berbagai pedoman; standard, kriteria atau prosedur yang akan menjadi pedoman bagi daerah dalam menjalankan tugasnya yang baru itu?

Pertanyaan ini penting dikemukakan, mengingat pengelolaan SDA memerlukan kemampuan dan ketrampilan yang sangat spesifik. Kesalahan dalam penanganan, akan menyebabkan rusak atau hilangnya data arkeologis yang berarti hilangnya sejarah pengetahuan masa lalu yang tidak bisa diperoleh kembali. Sayang sekali, kompleksitas permasalahan pengelolaan SDA akibat perubahan sistem pemerintahan ini tidak cepat ditanggapi oleh para pengemban kebudayaan, khususnya para pengelola kepurbakalaan. Sebagai akibatnya Pemerintah Provinsi maupun pemerintah Kabupaten memiliki versi tersendiri dalam memanfaatkan wilayah Sangiran yang berbeda dengan versi pengelolaan pemerintah pusat. Benturan dari perbedaan kepentingan inilah pada akhirnya memunculkan konflik pemanfaatan. Kondisi ini dipicu oleh peraturan yang menjadi pegangan mereka di dalam mengeksploitasi suatu sumber daya budaya. Para pengelola kepurbakalaan di pusat dalam melakukan tugasnya selalu berpegang pada dasar hukum yaitu UU RI No. 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, sedangkan para penentu kebijakan di daerah lebih cenderung menggunakan dasar UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

2. Pengelolaan SDA Pada Masa Otonomi Daerah

Upaya pelestarian SDA sebenarnya merupakan salah satu wujud untuk merepresentasikan karya leluhur masa lampau agar masyarakat sekarang dapat memanfaatkan sesuai dengan kepentingan bersama. Sebagaimana telah menjadi kecenderungan arkeologi global, bahwa secara prinsip, pemanfaatan SDA seharusnya tidak hanya bertumpu pada kepentingan ideologik maupun akademik, tetapi juga kepentingan ekonomik (Cleere, 1989: 10). Gagasan seperti itu sebenarnya sudah menjiwai Undang-Undang BCB, sebagaimana tersirat dalam bab VI pasal 19 ayat 1 yang menyatakan Benda Cagar Budaya tertentu dapat dimanfaatkan untuk kepentingan agama, sosial, pariwisata, pendidikan, ilmu pengetahuan dan kebudayaan (Anonim, 1994)

Konsep pelestarian yang mengarah pada kepentingan ekonomik untuk kepentingan pariwisata misalnya, harus selalu memperhatikan, bahwa objek yang dikelola adalah bukan miliknya, sehingga tidak boleh berbuat semena-mena terhadapnya. Sementara itu, sangatlah tidak bijak pula jika pengelola masih beranggapan bahwa SDA adalah segala-galanya yang mampu mengalahkan berbagai kepentingan sektor

lain. Sebab SDA bukan hanya pemerintah otonom dan pusata saja yang berkepentingan terhadapnya, tetapi banyak pihak yang juga ingin memanfaatkannya. Apalagi pada masa otonomi daerah seperti sekarang ini, dalam sistem pemerintahan yang desentralistik, hampir segala upaya dapat dilakukan selama upaya tersebut mampu memberikan kontribusi terhadap kemajuan Pendapatan Asli Daerah.

Dengan munculnya perubahan sistem pemerintahan dari sifat sentralisasi menjadi desentralisasi tersebut, mestinya sistem pengelolaan SDA juga harus dapat menyesuaikan dengan perkembangan-perkembangan yang terjadi. Namun dalam kenyataannya, secara umum sistem pengelolaan SDA di Indonesia belum banyak mengalami perubahan, baik dalam bentuk penelitian maupun pelestarian. Di bidang penelitian, tema-tema penelitian masih kuat berpegang pada aspek akademik, bahkan sama sekali tidak memberikan porsi pada penelitian yang bersifat terapan yang secara langsung dapat memberikan kontribusi kepada masyarakat. Tema-tema penelitian belum berangkat dari permasalahan nasional yang perlu pemecahan dengan segera, melainkan berangkat dari permasalahan akademik yang terbatas dalam persepsi kelompok peneliti (Sulistyanto, 2008). Sementara di bidang pelestarian, secara umum masih bersifat penyelamatan belum pada pemanfaatan, kecuali situs-situs besar yang sudah terkenal.

Demikian pula masalah keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan situs. Sampai sekarang ini, aspirasi masyarakat belum sepenuhnya didengar dan belum cukup didorong partisipasinya dalam pengelolaan SDA. Hampir semua pengelolaan SDA masih ditangani langsung pemerintah, mulai dari tahap perencanaan sampai pelaksanaan dan pengevaluasian. Keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan SDA masih terlihat kurang, meskipun secara konseptual para pengemban kepurbakalaan sudah menyadari bahwa masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan proses pengelolaan SDA. Padahal sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang No 5/1992 Bab V, Pasal 18 ayat 1, bahwa pengelolaan situs sebenarnya bukan hanya tanggung jawab pemerintah saja, melainkan masyarakat, kelompok, atau perorangan dapat berperanserta.

Sistem pengelolaan yang digambarkan di atas adalah sistem pengelolaan SDA secara umum yang terjadi di Indonesia sekarang. Namun demikian diakui, secara umum pengelolaan SDA di Indonesia paling tidak sejak tahun 2002 sudah mengalami banyak perkembangan yang lebih baik dibanding pada masa-masa sebelumnya yang masih kuat terpengaruh oleh pengelolaan model kolonial. Pengelolaan SDA dari zaman kolonial itu cenderung berkiblat pada arkeologi pemerintah (*archaeology in the service of the state*) tidak berkiblat pada arkeologi masyarakat (*public archaeology*). Ciri khas dari model pengelolaan seperti itu adalah bersifat satu arah dengan pola kebijakan turun dari atas ke bawah (*top down*). Model pengelolaan cenderung menjadi otoritas tunggal pemerintah. Sistem ini bersifat kurang terbuka bahkan memperlihatkan kesan eksklusif yang mengabaikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang sebenarnya sebagai pemilik sah SDA. Sistem pengelolaan seperti itu, tanpa disadari menempatkan para pengemban kepurbakalaan seperti halnya legislator. Seakan-akan merekalah yang paling berhak dan berkuasa, sekaligus paling menentukan atas nasib SDA. Seakan-akan arkeologilah yang mampu membuat dogma, hukum bagaimana SDA harus dikelola (Smith, 1994:306 Tanudirdjo, 1996: 72).

Pengelolaan SDA pada era otonomi daerah sudah mulai tampak walau masih terbatas pada situs-situs besar yang berpotensi untuk pengembangan. Kesadaran akan pentingnya bekerjasama dengan stakeholder ini muncul karena banyak konflik pemanfaatan yang terjadi di berbagai daerah sebagaimana telah di singgung di depan. Munculnya berbagai konflik, juga menyadarkan para pengelolanya, bahwa SDA bukan hanya bermanfaat untuk kepentingan ideologis dan akademis, melainkan juga kepentingan ekonomis (pariwisata). Kenyataan menunjukkan bahwa pengelolaan SDA tidak cukup hanya dengan memperhatikan aspek fisik (lingkungan situs dan artefak), melainkan kepentingan sosial dan kepentingan lain yang bertendensi ekonometrik.

D. Pola Konflik SDA pada Era Otonomi Daerah

Permasalahan konflik dalam pengelolaan SDA semakin lama tidak semakin surut, tetapi justru semakin berkembang setelah diberlakukan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah (telah disempurnakan menjadi Undang-Undang No. 32 tahun 2004). Implementasi Undang-Undang Otonomi Daerah yang diberlakukan sejak 1 Januari 2001, telah memberikan berbagai perubahan dan

pengaturan terhadap berbagai aspek pemerintahan, termasuk bidang arkeologi sebagai bagian dari kebudayaan (Anonim, 2005).

Pengalihan kewenangan terhadap sistem pengelolaan kebudayaan, termasuk di dalamnya kepurbakalaan, merupakan peluang besar bagi pemerintah daerah untuk memanfaatkan sumber daya budaya tersebut sesuai dengan kepentingannya. Keinginan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di sektor kepariwisataan melalui SDA, sangat berbahaya bagi pelestarian jika tidak dilandasi oleh kemampuan dan perencanaan yang matang. Konflik pemanfaatan SDA pada masa Otonomi Daerah, memperlihatkan keberagaman baik dari aspek akar permasalahan maupun dari sisi pelaku. Inti permasalahan konflik bukan hanya disebabkan oleh ketidaktahuan atau rendahnya pemahaman terhadap SDA, melainkan karena faktor perbedaan pemaknaan dan perbedaan kebutuhan, bahkan konflik seringkali disebabkan oleh perbedaan dalam cara mewujudkan keinginan masing-masing pihak.

Dari aspek pelaku, konflik pemanfaatan SDA pada era otonomi tidak terbatas antara konflik penduduk dengan pemerintah (pusat), melainkan konflik telah berkembang antara Pemda Otonom dengan Pemerintah pusat, Pemerintah Otonom dengan lembaga profesi, penduduk dengan Pemerintah Otonom, bahkan konflik terjadi antara kedua Pemerintah Otonom itu sendiri

Kasus konflik pembangunan menara pandang di Desa Pagerejo, Kecamatan Kalijambe misalnya, merupakan konflik antara Pemda Kabupaten Sragen dengan pihak Arkeologi. Akar permasalahannya adalah perbedaan dalam memaknai Situs Sangiran antara Pemda Otonom Kabupaten Sragen dengan Arkeologi yang dalam hal ini diwakili oleh Balai Arkeologi Yogyakarta dan organisasi profesi arkeologi yaitu Ikatan Ahli Arkeologi (IAAI). Mengacu pada Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dalam rangka pembangunan Situs Sangiran, Pemda Otonom Kabupaten Sragen merasa berhak membangun menara pandang di Desa Pagerejo (Sangiran) untuk kepentingan pengembangan kepariwisataan. Upaya pembangunan menara pandang tersebut ditentang oleh arkeologi karena lokasinya berada di zona inti Situs Sangiran yang menurut aturan zona tersebut harus terbebas dari bangunan permanen.

Masih di Situs Sangiran konflik antara Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar dengan pihak arkeologi juga pernah terjadi pada 2003. Masalah inti dari konflik adalah perbedaan pemanfaatan lahan yang disebabkan oleh perbedaan kepentingan dalam memenuhi kebutuhan masing-masing pihak. Pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar dalam rangka menata wilayahnya, membutuhkan lahan untuk TPA sampah dan daerah yang dipilih adalah Desa Dayu dan Desa Jeruk Sawit. Kalangan arkeologi menentang keras rencana tersebut, karena daerah tersebut masuk dalam zona inti Situs Sangiran yang dilindungi oleh Undang-Undang. Konflik yang terjadi pada pertengahan 2003 ini berakhir dengan dibatalkannya rencana pembangunan TPA sampah dengan konsekuensi sebagian penduduk Desa Dayu merasa kecewa.

Dua kasus di atas merupakan contoh konflik di Situs Sangiran. Sebenarnya masih ada beberapa kasus lain ditemukan seperti konflik antara penduduk Desa Krikilan dengan Pemda Kabupaten Sragen yang disebabkan oleh kecemburuan dari hasil penarikan retribusi pengunjung museum. Demikian pula konflik laten atau konflik tersembunyi pernah terjadi antara penduduk dengan pemerintah (pusat) terhadap pemindahan rencana pembangunan Telkomsel di Desa Krikilan, Kecamatan Kalijambe (pembahasan lebih dalam tentang konflik tersebut lihat bab V, hal 247). Fenomena konflik sebagaimana disinggung di atas, merupakan petunjuk lemahnya sistem pengelolaan Situs Sangiran selama ini. Dalam penanganan situs bertaraf dunia ini, terlihat kurang adanya koordinasi - integrasi - sinkronisasi di antara berbagai pihak yang memiliki kewenangan pengelolaannya. Keinginan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dan keinginan penduduk, berlainan bahkan bertolak belakang, karena perbedaan persepsi dalam memaknai SDA di Situs Sangiran.

Masalah pengelolaan SDA di Indonesia, khususnya pada tataran pemanfaatan, sudah sejak lama mengalami benturan dengan berbagai kepentingan yang mengatasnamakan pembangunan. Benturan-benturan ini tidak mudah untuk diselesaikan dan seringkali terbiarkan begitu saja yang akhirnya berkembang menjadi konflik. Fakta sosial memperlihatkan bahwa konflik pemanfaatan SDA tidak hanya

terjadi di situs-situs terkemuka seperti Situs Sangiran, tetapi juga di situs-situs lain di pelbagai pelosok tanah air Indonesia dalam tingkat dan skala yang berbeda-beda.

Beberapa contoh kasus masalah benturan pemanfaatan SDA yang berakibat pada rusak, hancur dan hilangnya data arkeologi, telah dibicarakan oleh Mundardjito (1996: 123-135). Kasus konflik yang dikemukakan oleh Mundardjito tersebut terjadi sebelum ada Undang-Undang Otonomi Daerah dan kasus yang disodorkan hanya merupakan contoh kecil dari sekian banyak peristiwa yang sebenarnya terjadi. Pada Era Otonomi Daerah seperti sekarang ini, konflik pemanfaatan SDA memperlihatkan semakin intensif dan beragam, yang seakan-akan mewarnai upaya pemerintah dalam melakukan pelestarian SDA.

Konflik pemanfaatan SDA pada gua-gua hunian prasejarah di Gunung Kidul misalnya, bukan sekedar dilatarbelakangi oleh terbatasnya pemahaman masyarakat akan arti penting SDA sehingga masyarakat melakukan penambangan fosfat, batu kapur, dan kalsit, melainkan sudah menyangkut pada problematik mendasar berupa kebutuhan hidup. Dari aspek pelaku, konflik ini telah melibatkan kebijakan berbagai *stakeholders* (pemangku kepentingan). Penelitian konflik pemanfaatan SDA di Kecamatan Ponjong Gunung Kidul paling tidak teridentifikasi dari 10 pihak yang terlibat dalam pemanfaatan, lima pihak di antaranya terlibat konflik perebutan SDA (Lihat Tanudirjo dkk, 2004: 49).

Konflik pemanfaatan SDA pada era otonomi yang tidak kalah ramainya karena telah menjadi konsumsi publik adalah konflik rencana pembangunan kompleks perbelanjaan "*Jagad Jawa*" di dekat Candi Borobudur, Magelang. Rencana pembangunan pusat perbelanjaan ini digagas oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Karena rencana ini tidak disetujui oleh masyarakat, maka Pemerintah Provinsi Jawa Tengah merencanakan program lain, yaitu membangun *Shopping Street* dengan mengambil lokasi di dekat pagar Candi Borobudur. Rencana ini pun mendapat kritik tajam dari berbagai pihak, karena pembangunan *Shopping Street* ini diperkirakan akan menggeser pagar taman candi ke belakang hingga 30 meter (Kompas, 3 Januari 2003). Konflik ini mempengaruhi dan bahkan memunculkan konflik-konflik kecil lainnya yang sangat mengganggu pengunjung candi yang kita banggakan itu. Sementara konflik *Shopping Street* belum selesai, muncul konflik lain antara para pedagang asongan dengan pramuwisata dan juga konflik antara pihak pemerintah (pengelola pelestarian) dengan PT Taman Wisata itu sendiri. (Kompas, 11 Januari 2003).

Konflik pada era otonomi, memperlihatkan perkembangannya yang sudah mengarah pada menonjolnya rasa "ke-aku-an" masing-masing daerah dalam upaya memperebutkan manfaat SDA yang berada di dalam wilayah administrasi penguasaannya. Dengan demikian konflik di sini terjadi justru antara pemerintah otonom dengan pemerintah otonom sendiri. Kasus perebutan bagi hasil retribusi di kompleks Candi Dieng misalnya, merupakan contoh konflik antara Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Wonosobo dengan Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Banjarnegara yang masing-masing tidak puas dengan pembagian wewenang dan keuntungan pendapatan hasil pengelolaan kawasan wisata budaya Candi Dieng. Konflik pengelolaan SDA Candi Dieng semakin meruncing, pada sekitar tahun 2001 ketika diputuskan pengelolaan objek wisata tersebut tidak lagi dilakukan bersama-sama, melainkan dilaksanakan oleh masing-masing Pemda (Sonjaya, 2005: 82-84). Terbatas pada wilayahnya masing-masing, akhirnya kedua Pemda tersebut memaksa harus menaruh perhatian pada pengembangan sarana dan prasarana guna meningkatkan arus kunjungan wisata budaya di candi yang mereka perebutkan itu. Pada tataran yang lebih rendah, konflik di Candi Dieng terjadi pula antara petani kentang dengan pemerintah selaku pengemban kepurbakalaan dalam hal ini dengan BP3 Jawa Tengah. Latar belakang konflik ini adalah perebutan lahan tanah di sekitar Situs Candi Dieng.

Konflik pada masa Otonomi Daerah tidak hanya terjadi di Pulau Jawa yang potensial terhadap SDA, melainkan juga terjadi di berbagai daerah seperti konflik penolakan masyarakat Bali terhadap upaya pemerintah memasukan Pura Besakih sebagai BCB (Tempo, 9 Januari 1993) atau konflik pembangunan Plaza di Benteng Kuto Besak Palembang (Kompas, 3 Januari 2003), merupakan contoh konflik terbuka yang sering terjadi dan mewarnai proses pengelolaan SDA di Indonesia.

Pada umumnya orang sering beranggapan, penggusuran bangunan bernilai sejarah dapat diminimalisir dengan adanya proteksi kebijakan pada semua tingkat (dari nasional sampai tingkat lokal), berupa Undang-Undang dan Peraturan Daerah (Perda). Kenyataan di lapangan selalu memperlihatkan

rendahnya nilai warisan kultural di mata Pemda sendiri ketika disandingkan dengan kepentingan ekonomi. Problem ini semakin rumit jika suatu bangunan bersejarah menjadi hak milik pribadi atau perusahaan. Di Medan misalnya, pada tahun 2001 bangunan bersejarah milik PT Mega Eltra yang merupakan perpaduan arsitektur Eropa dan tropis rata dengan tanah. Bahkan, dua dari empat puluh dua bangunan tua turut dihancurkan, yakni Kantor Bupati Deli Serdang dan Gedung Bank South Asia di Jalan Pemuda yang dilindungi Peraturan Daerah No. 6 tahun 1988 tentang Pelestarian Bangunan dan Lingkungan yang Bernilai Sejarah, Arsitektur, Kepurbakalaan serta Penghijauan dalam Daerah Kota Medan (Mahmud, 2005: 3).

Konflik pemanfaatan SDA, nampaknya sudah menjadi fenomena umum dalam arti hampir setiap wilayah kabupaten memiliki permasalahan konflik dalam skala yang berbeda. Kasus serupa juga ditemukan di Yogyakarta pada pertengahan tahun 2004 yang terkenal dengan konflik "Plaza Ambarukma". Pembangunan Plaza Ambarukma yang diprakarsai oleh PT Mataram Putra Sejahtera bekerja sama dengan investor dari Perancis, *Carrefour*, dinilai telah menenggelamkan lingkungan SDA "Pesanggrahan Ambarukma" yang dibangun pada masa Sultan Hamengku Buwono VII. Pembangunan plaza bertaraf internasional ini memunculkan konflik terbuka antara masyarakat, pemilik dan investor. Polemik publik dan protes keras pun tidak dapat dihindari, sebab perencanaan pembangunan *mega mall* tersebut tidak disosialisasikan kepada masyarakat terlebih dahulu. Yogyakarta Heritage Society menilai pembangunan plaza ini tidak hanya merusak bangunan pesanggrahan, tetapi juga menghilangkan predikat kota Yogyakarta sebagai kota SDA (Hartono, 2005: 7-9).

Berbagai fenomena konflik di berbagai wilayah sebagaimana digambarkan di atas, dapat dilihat beberapa pola konflik yang memberikan warna dalam proses resolusi. Pertama, konflik struktural merupakan konflik yang akar permasalahannya berasal dari penerapan sistem pengelolaan warisan budaya itu sendiri. Sistem pengelolaan yang masih menganut sistem pengelolaan model kolonial, dimana para pengemban kepurbakalaan masih menempatkan diri sebagai legislator bukan fasilitator, menyebabkan peran masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya arkeologi menjadi terbatas.

Tipe konflik seperti ini mendominasi sekaligus mewarnai upaya pemerintah dalam proses pengelolaan warisan budaya. Dilihat dari segi pelaku yang terlibat konflik, cukup beragam. Konflik dapat terjadi baik antarpihak dalam kubu akademik, antar- anggota masyarakat, antarmasyarakat dan pemerintah, dan antara akademik dengan masyarakat, bahkan antarpemerintah dengan pemerintah otonom. Contoh tipe konflik seperti ini cukup banyak, ditemukan baik di situs-situs peringkat lokal bahkan peringkat internasional seperti situs Sangiran.

Kedua, konflik yang mengatas namakan pembangunan. Konflik ini menunjuk pada proses pertikaian yang muncul karena kompetisi atas kebutuhan yang dipersepsikan tidak sesuai. Konflik ini muncul ketika para pelaku pembangunan kuat beranggapan bahwa untuk mencapai kebutuhan dan kepentingan pembangunan nasional pihak lain harus dikorbankan. Sebagai akibatnya tidak sedikit situs-situs arkeologi rusak, hancur bahkan musnah sebelum diteliti dan didokumentasi. Konflik tipe ini juga muncul akibat kekurangan informasi yang mendukung dalam proses pembuatan keputusan yang bijak. Dalam konteks ini, pihak arkeologi sering terkalahkan oleh berbagai aktivitas yang mengatasnamakan pembangunan.

Ketiga, konflik perekonomian yang muncul disebabkan oleh perbedaan persepsi dalam memaknai suatu warisan budaya, karena perbedaan pemaknaan, maka orientasi dan tujuan pemanfaatannya berbeda pula bahkan bertolak belakang. Tipe konflik berbasis kepentingan ini, biasanya dilatarbelakangi oleh suatu persoalan substantif yang menyangkut masalah perekonomian atau mata pencaharian masyarakat yang berada di sekitar situs. Dari aspek pelaku yang terlibat, konflik sering terjadi antara pihak masyarakat dengan pihak pemerintah. Penambangan fosfat, batu kapur, dan kalsit di situs gua-gua Gunungkidul, perburuan fosil di situs Sangiran atau konflik petani kentang di situs Candi Dieng (Sonjaya, 2005:83), merupakan contoh tipe konflik kepentingan yang banyak sekali mewarnai upaya pengelolaan sumberdaya arkeologi di Indonesia. Keempat, konflik nilai, yaitu suatu konflik yang dilatarbelakangi oleh suatu sistem keyakinan yang tidak kompatibel yang diterapkan oleh pemerintah terhadap suatu warisan budaya dan berdampak pada masyarakat di sekitar situs. Pengertian nilai di sini adalah keyakinan-keyakinan yang digunakan oleh sekelompok masyarakat untuk memberi makna terhadap kehidupannya. Nilai ini menentukan baik atau buruk, yang benar dan salah, hitam atau putih, boleh atau yang tidak boleh dilakukan dll (Koentjaraningrat, 1985). Tidak semua perbedaan nilai menjadi faktor penyebab konflik. Artinya

masyarakat dapat hidup tenang walau terdapat perbedaan sistem nilai dalam lingkungannya. Permasalahannya adalah, konflik akan segera muncul hanya ketika pemerintah memaksakan suatu kehendak yang dipandang sangat merugikan masyarakat. Konflik pada tataran ini berkaitan dengan nilai religius yang sangat sukar untuk dipecahkan. Dilihat dari segi siapa yang terlibat konflik, pada umumnya tipe konflik ini terjadi antara pemerintah dengan masyarakat yang tidak menyetujui kebijakan yang diterapkan. Kasus penolakan masyarakat Bali terhadap upaya pemerintah mencagarbudayakan pura Besakih, merupakan contoh konflik nilai yang menjadi pelajaran bagi kita untuk selalu memperhatikan aspirasi masyarakat di sekitar situs (Sulistiyanto, 2006b).

Keempat tipe konflik tersebut memperlihatkan berbagai bentuk perebutan SDA yang pada hakekatnya banyak pihak berkepentingan terhadapnya. Tipe-tipe itu juga menjelaskan bahwa konflik bukan hanya disebabkan oleh perbedaan dalam memaknai suatu sumberdaya arkeologi tetapi oleh berbagai kerangka yang memberi artikulasi kurang proposional atas pengelolaan suatu warisan budaya. Bagaimana pun juga fenomena konflik tersebut harus dikelola secara cepat dan benar, karena konflik merupakan bagian dari upaya pencapaian suatu kondisi yang lebih baik dan bahkan mungkin lebih proporsional untuk ukuran pada zaman yang bersangkutan.

E. Penutup

Dalam sejarah pengelolaan SDA di Indonesia, konflik pemanfaatan jarang sekali mendapat perhatian secara serius, baik dari aspek akademis maupun praktis. sebagai persoalan klasik yang disebabkan oleh terbatasnya pengetahuan masyarakat akan arti penting warisan budaya, tanpa melihat konteks sosial yang lebih menyeluruh. Konflik selama ini cenderung lebih dipandang sebagai suatu fenomena yang "biasa". Cara pandang yang demikian ini mengakibatkan konflik semakin berkembang dan bertambah rumit, karena semakin banyak pihak berkepentingan terlibat di dalamnya.

Kecenderungan konflik sebagai akibat dari interaksi antarmanusia, merupakan gejala yang wajar di dalam kehidupan masyarakat. Perbedaan pandangan, perbedaan sasaran dan tujuan, seringkali menjadi penyebab terjadinya konflik yang sebenarnya dapat diselesaikan jika semua yang terlibat dalam konflik tersebut memiliki kesadaran akan kebersamaan. jika konflik dapat diselesaikan dengan benar, justru akan memberikan manfaat yaitu salah satunya mendorong ke arah perubahan yang diperlukan. Oleh karena itu konflik justru perlu "dintensifkan", bukan disembunyikan atau ditekan jika tidak ingin muncul masalah-masalah baru di masa depan.

Penelitian ini memperlihatkan, konflik pemanfaatan SDA di era otonomi daerah memperlihatkan keberagaman baik dari aspek akar permasalahan maupun dari sisi pelaku. Penelitian ini juga memperlihatkan, konflik pemanfaatan SDA di era otonomi daerah merupakan perpaduan antara beberapa isu lama yang masih berlanjut dan isu baru yang muncul sebagai akibat dari gerakan reformasi. Isu lama yang dimaksud adalah seperti pencurian atau penggusuran dan penghancuran warisan budaya. Benturan kepentingan antara pelestarian dengan kebutuhan dasar inilah akhirnya cenderung menyebabkan konflik vertikal terjadi antara penduduk dengan pemerintah pusat yang hingga sekarang belum terpecahkan. Sementara itu, isu baru yang muncul, yakni konflik akibat dari berkembangnya euforia demokrasi di kalangan pemerintah daerah sebagai kosekuensi dari pemberlakuan Undang-Undang Otonomi Daerah. Konflik horizontal antara pemerintah (pusat) dengan pemerintah daerah otonom ini berkaitan dengan perbedaan persepsi dalam memaknai SDA yang mengakibatkan perbedaan kepentingan dalam pemanfaatan. Berbagai fenomena konflik yang terjadi di berbagai wilayah di era otonomi daerah sekurang-kurangnya dapat dikelompokkan menjadi empat pola yaitu konflik struktural, konflik yang mengatas namakan pembangunan dan konflik perekonomian serta konflik nilai.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurachman Sukri, 2004. "Kawasan Pariwisata dan Konflik Pertanahan"
dalam Sukri Abdurachman (ed) *Konflik Pertanahan di Era Reformasi: Hukum Negara, Hukum Adat dan Tuntutan rakyat*. Jakarta: Puslit Kemasyarakatan dan

Kebudayaan-LIPI.

Anonim, 1994. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992, tentang Benda Cagar Budaya*

Anonim, 2005. <i>Undang-Undang Otonomi Daerah Terbaru, Beserta Penjelasannya.</i> , Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
--

Blumer, Hebert, 1969. *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. Englewood Cliff, N.J.: Prentice – Hall, Inc.

Cleere, Henry. F, 1989. "Introduction: the rationale of archaeological management", dalam Henry F. Cleere (ed), *Archaeological heritage management in the modern world.*, hal. 5- 10. London: Unwin-Hyman.

Dean, G., Pruit. Dan Rubin Z. Jeffrey, 2004. *Teori Konflik sosial* . Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Terjemahan dari *Social Conclit, Escalation, Statemen, and Settlemen*. New York: McGraw-Hill,Inc 1986.

Geertz, Clifford, 1973. *The Interpretation of Cultures*. New York : Basic Books, Inc., Publishers.

Hartono, Tri, 2005. *Pembangunan Plaza Ambarukmo: Salah Satu Kasus Arkeologi Publik di Yogyakarta*. Dalam *Diskusi Ilmiah Arkeologi XX* di Yogyakarta.

Koentjaraningrat, 1985. "Persepsi Tentang Kebudayaan Nasional", dalam Alfian (ed). *Persepsi Masyarakat Tentang Kebudayaan*, Jakarta: Gramedia.

Kreitner, Robert, dan Angelo Kinicki, 1995. *Organizational Behavior*. Chicago: Irwin.

Mahmud, M. Irvan, 2005. *Warisan Kultural Dalam Perspektif Masyarakat, Studi Kasus Kawasan Situs Banten Lama*, Tesis Jurusan Anrtopologi Universitas Indoensia.

Mundardjito, 1996a, "Pendekatan Integratif dan Partisipatif dalam Pelestarian Budaya". Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Sastra UI tanggal 7 Oktober 1995. Dipublikasikan pada Jurnal Arkeologi Indonesia 2. Jakarta: Ikatan Ahli Arkeologi Indonesia. Hal: 123-135.

Raven, B.H., dan Rubin, J.Z, 1983. <i>Social Psychology</i> . 2 nd . New York: Wiley.
--

Sonjaya, Jajang Agus, 2005. *Pengelolaan Warisan budaya di Dataran Tinggi Dieng*, Tesis Jurusan Arkeologi UGM, Yogyakarta. Belum diterbitkan.

Stoner, A.F., James dan Freeman, R., Edward, 1989. *Management*. Prentice-Hall, New York, hal. 391-392.

Sulistyanto, Bambang, 2006a "The Patern of Conflict of Benifeting in Indonesia", dalam Truman Simanjuntak, Ed., *Archaeology: Indonesia Perspectif*. Jakarta : LIPI Press

Sulistyanto Bambang, 2006b "Konflik Pemanfaatan Sumber Daya Arkeologi" dalam Buletin

Cagar Budaya, edisi No. 4, hal. 577-586. Jakarta: Asdep Urusan Kepurbakalaan dan Permuseuman.

Sulistiyanto Bambang, 2008. Resolusi Konflik dalam Manajemen Warisan Budaya Situs Sangiran. Disertasi Universitas Indonesia belum diterbitkan

Smith, Laurajane, 1994. *Heritage Management as Postprocessual Archaeology?* *Antiquity* 68. Hal. 300-309.

Tanudirjo, Daud Aris, 1996, "Arkeologi Pasca-Modernisme Untuk Direnungkan". Pertemuan Ilmiah Arkeologi VII, Jilid 2. Cipanas, 12 -16 Maret 1996. Jakarta: Proyek Penelitian Arkeologi.

Tanudirjo, Daud Aris, 2004. "Pengembangan Model Resolusi Konflik dalam Pengelolaan Sumber Daya Arkeologi di Kecamatan Ponjong, Kabupaten Gunungkidul, DIY" Laporan belum diterbitkan. Yogyakarta: Jurusan Arkeologi Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada.

Usman, Sunyoto, 2004a. "Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat". Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Kompas, 3 Januari 2002. "Ditolak, Pembangunan Jagat Jawa Borobudur"

Kompas, 11 Januari 2002, "Tinjau Ulang Kontrak Borobudur."

Kompas, 13 Februari 2003, Hal. 9. *Situs Sangiran, Milik Siapa?*