



Kelemahan Administratif sebagai Penyebab Rendahnya Kepatuhan Indonesia terhadap UNESCO World Heritage Convention dalam Pelaksanaan Konservasi Borobudur

Nabilah Rifdha Elmira

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip.undip.ac.id

ABSTRACT

This research is based on the findings that there are non-compliances to the UNESCO 1972 Convention Concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage occurring in Borobudur Temple Compounds conservation practice. The non-compliances are evident as the UNESCO had issued two Reactive Monitorings and seven State of Conservation reports consisting of evaluations and recommendations following the non-compliances. Using Ronald B. Mitchell's Compliance Theory, this research aims to find the cause of non-compliances occurring in Borobudur Temple Compounds conservation practice. Stakeholder Power and Interest Matrix and Actor-Linkage Matrices are used in order to find the primary actors having the biggest influences in the conservation practice.

Key Words: conservation, non-compliance, informational infrastructure, regulation infrastructure

PENDAHULUAN

Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage diadopsi oleh UNESCO pada 1972 dan secara resmi dijalankan pada tahun 1975 setelah diratifikasi oleh dua puluh negara. Tindakan lanjutan dari berjalannya konvensi tersebut adalah terbentuknya daftar World Heritage List yang meliputi warisan budaya, alam, serta gabungan dari keduanya (Kurin, 2004). Daftar World Heritage List bertujuan untuk menjaga warisan dunia dengan kategori memiliki "*outstanding universal value*" dan memenuhi setidaknya satu dari sepuluh kriteria yang telah disebutkan dalam Konvensi 1972 (UNESCO, n.d.), dengan cara protection, conservation dan presentation.

Indonesia merupakan salah satu negara peratifikasi World Heritage Convention. Terdapat delapan situs warisan dunia di wilayah Indonesia yang masuk ke dalam daftar WHL. Salah satunya adalah Kompleks Candi Borobudur atau Borobudur Temple Compounds. Borobudur adalah situs budaya pertama di Indonesia yang masuk ke daftar World Heritage List pada tahun 1991. Namun terdapat beberapa ketidaksesuaian dalam praktek konservasi. Diantaranya (1) evaluasi manajemen; (2) pengelolaan wisatawan; (3) pengelolaan pedagang; (4) pembangunan komersial; (5) kondisi batu candi. Hal-hal tersebut tidak sesuai dengan tanggung jawab negara untuk melakukan protection, conservation dan presentation seperti yang disebutkan dalam World Heritage Convention.

Sebagai dasar penominasian Borobudur ke dalam World Heritage List, Indonesia dibantu oleh JICA merumuskan zona pelestarian bagi Borobudur yaitu Zona I sampai dengan V. Zona ini berfungsi untuk menjaga keterawatan bangunan candi dan lingkungan di sekitarnya. Dalam keberjalanan konservasi, terdapat pula praktek-praktek yang menyalahi aturan zonasi tersebut. Misalnya, UNESCO pernah menolak sebuah proyek *shopping centre* yang akan dibangun pada Zona III sampai dengan perbatasan Zona II. *Shopping Centre* ini

bernama Pasar Jagad Jawa. Rencana pembangunan Pasar Jagad Jawa adalah alasan dari adanya Reactive Monitoring pada tahun 2003 dan 2006 (Boccardi, Brooks & Gurung, 2006).

Ketidaksesuaian yang berkaitan dengan zonasi lainnya, terjadi pada Zona II, tepatnya pada pemanfaatan Manohara Centre of Borobudur Studies. Balai Studi ini dialihfungsikan menjadi Hotel Manohara, sebuah hotel komersil yang kamarnya dapat disewa oleh wisatawan umum. Hal ini seharusnya tidak boleh dilakukan karena Zona II merupakan zona inti yang menyangga Zona I, yang melingkupi bangunan candi. Pada Zona II tidak boleh terdapat bangunan komersil apapun (Sugiyono, Prasetyoko, & Sutanto, 2007).

Terdapat pula ketidaksesuaian dalam konservasi yang melibatkan wisatawan, contohnya adalah ketika terjadi kekacauan pada perayaan Waisak pada tahun 2013. Saat itu prosesi peribadatan yang diikuti oleh para Bhiksu dan umat Buddha harus terganggu karena banyaknya wisatawan yang ingin menyaksikan prosesi peribadatan. Bahkan wisatawan menaiki bangunan candi untuk mengambil gambar pada Bhiksu yang sedang berdoa. Dalam proses pengambilan gambar, para wisatawan duduk bahkan berdiri pada bagian tepi stupa yang seharusnya dilarang untuk dilakukan karena dapat merusak batuan stupa (Bhagavant, 2013).

Ketidaksesuaian lain terjadi saat jam operasional Borobudur Sunrise. Borobudur Sunrise adalah paket yang ditawarkan oleh pengelola kepada wisatawan saat matahari terbit atau sebelum jam operasional umum dimulai. Dengan membayar lebih mahal, wisatawan bisa menikmati Borobudur dalam keadaan lebih sepi sambil melihat matahari terbit. Redbull memanfaatkan jam operasional ini untuk membuat iklan yang melibatkan seorang atlet parkour. Atlet tersebut melakukan parkour dengan menginjak bagian stupa serta berlari di atas tembok bagian atas candi. Aksi parkour yang dilakukan dapat mengganggu keterawatan pada batuan candi (Syaifullah, 2016).

Permasalahan-permasalahan di atas dan publikasi yang dibuat oleh UNESCO berkaitan dengan konservasi Candi Borobudur menunjukkan bahwa Indonesia sebagai negara peratifikasi World Heritage Convention masih memiliki kepatuhan yang rendah terhadap konvensi tersebut. Penelitian ini bermaksud untuk menjelaskan penyebab dari terjadinya ketidaksesuaian pada pelaksanaan konservasi Borobudur, dengan menggunakan teori kepatuhan dari Ronald B. Mitchell.

Mitchell, dalam teori kepatuhannya menjelaskan bahwa terdapat tiga alasan negara tidak mematuhi suatu perjanjian internasional. Yang pertama adalah karena *by preference* yang artinya negara tidak mematuhi suatu perjanjian internasional atas pilihan dan keinginannya sendiri. Yang kedua adalah karena *incapacity* atau ketidakmampuan dalam finansial, teknologi, dan administrasi. Dan yang ketiga adalah karena *inadvertence* atau kejadian yang tidak bisa dikontrol oleh negara seperti misalnya bencana alam (Mitchell, 2007). Penelitian ini menggunakan faktor *incapacity* untuk menjelaskan alasan rendahnya kepatuhan Indonesia dalam pelaksanaan konservasi Borobudur.

Untuk mengetahui aktor yang terlibat dalam pelaksanaan konservasi, penelitian ini menggunakan identifikasi aktor. Jenis identifikasi aktor yang digunakan dalam penelitian ini adalah matriks power dan kepentingan untuk mengidentifikasi power dan kepentingan aktor dalam konservasi serta *social-linkage matrices* untuk mengidentifikasi hubungan antar aktor.

Tipe penelitian ini adalah kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka yang bersumber dari buku, artikel, dan jurnal serta wawancara yang dilakukan dengan pihak-pihak pelaksana konservasi yaitu Balai Konservasi Borobudur dan PT. Taman Wisata Candi.

PEMBAHASAN

World Heritage Convention atau Konvensi 1972 diinisiasi oleh UNESCO dengan tujuan untuk melindungi warisan dunia yang mengandung nilai universal. Konvensi ini mulai

berlaku saat telah diratifikasi dua puluh negara pada tahun 1975. Hingga tahun 2019, 75 negara telah meratifikasi konvensi ini. Konvensi ini juga diinisiasi dengan kesadaran bahwa warisan budaya dan alam yang ada di dunia sangatlah penting sehingga penjagaannya tidak bisa menjadi tanggung jawab negara tempat warisan alam atau budaya tersebut saja, namun harus menjadi tanggung jawab dari komunitas internasional (Slatyer, 2014).

World Heritage Convention kemudian melahirkan World Heritage List sebagai daftar warisan dunia baik alam, budaya, maupun campuran. Warisan alam atau budaya yang akan masuk ke dalam World Heritage List dipilih, ditentukan, serta ditinjau oleh World Heritage Committee yang beranggotakan 21 negara yang dipilih sebanyak dua tahun sekali (ICOMOS).

Dengan meratifikasi World Heritage Convention, negara memiliki tanggungjawab untuk membuat dan mengimplementasikan peraturan demi kelestarian warisan dunia yang ada di wilayahnya serta melakukan pengembangan riset terhadap kelestarian warisan dunia tersebut. Pengembangan riset ini bisa berbentuk pendirian badan pelestarian dan pusat studi pelestarian. Selain itu, negara juga wajib untuk membuat sebuah perencanaan yang berorientasi pada pelestarian warisan dunia yang ada di wilayahnya (Pedersen, 2002).

Indonesia merupakan salah satu dari 75 negara yang telah meratifikasi World Heritage Convention. Konvensi ini diratifikasi oleh Indonesia pada tahun 1989. Indonesia memiliki delapan warisan budaya dan alam yang berada di dalam World Heritage List. Indonesia juga memiliki dua puluh warisan budaya dan alam yang berada di Tentative List atau daftar warisan budaya dan alam yang masih berada dalam proses pengajuan untuk masuk dalam World Heritage List (Balai Konservasi Borobudur, 2017).

Borobudur Temple Compounds atau Kompleks Candi Borobudur merupakan situs warisan budaya pertama milik Indonesia yang masuk ke dalam daftar World Heritage List, pada tahun 1991. Borobudur masuk ke dalam World Heritage List delapan tahun setelah proyek restorasi besar pertamanya berakhir. Pemerintah dibantu oleh JICA (Japan International Cooperation Agency) merumuskan rencana pelestarian yang meliputi lima *buffer zone* sebagai dasar penominasian Borobudur ke dalam World Heritage List pada tahun 1975 (Ekarini, 2017).

Zona I adalah zona pelestarian utama yang melingkupi bangunan Candi Borobudur. Zona ini menjadi tanggung jawab dari Balai Konservasi Borobudur (selanjutnya akan disingkat menjadi BKB) yang merupakan pelaksana teknis Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, serta memiliki tanggung jawab dalam perawatan Kompleks Candi Borobudur. BKB juga memiliki tugas untuk melakukan penelitian dan menerbitkan kajian ilmiah serta memberikan rekomendasi kepada instansi yang juga memiliki andil dalam konservasi Borobudur. Zona II merupakan zona pelestarian penyangga zona pelestarian utama. Zona ini menjadi kewenangan dari PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan, dan Ratu Boko (selanjutnya akan disingkat menjadi PT. TWC) yang merupakan perusahaan di bawah Kementerian BUMN. PT. TWC juga memiliki kewenangan pada pemanfaatan bangunan candi yang berada pada Zona I termasuk pada hasil penjualan tiket, pemasaran, jam operasional, dan pengadaan event. Zona III – V merupakan tanggung jawab dari Pemerintah Kabupaten Magelang yang bertugas pada pemanfaatan zona di luar *buffer zone* dengan intensitas yang terbatas dan sepanjang pemanfaatan tersebut sesuai dengan koridor pelestarian Borobudur. Contoh pemanfaatan tersebut adalah pengelolaan parkir motor dan pembangunan homestay (Balai Konservasi Borobudur, 2015)

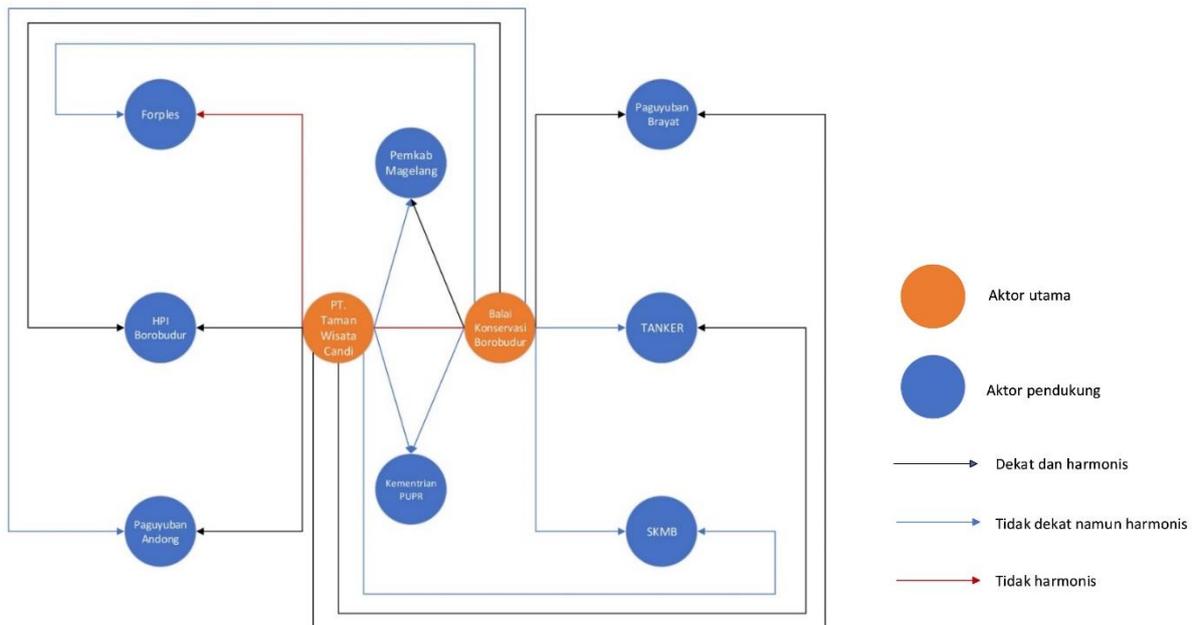
Selain tiga instansi yang telah disebutkan di atas, dalam usaha konservasi Borobudur juga terdapat aktor-aktor lainnya yaitu LSM, paguyuban pekerja, masyarakat, dan wisatawan. Untuk mengetahui aktor utama dalam konservasi Borobudur, maka penelitian ini menggunakan matriks power dan kepentingan (Reed et al, 2009).

Tabel 1. Klasifikasi Power dan Kepentingan

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

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

Gambar 1. Relasi antar aktor



Social Linkage Matrices di atas merupakan visualisasi dari relasi antar aktor yang ada dalam konservasi Borobudur. Garis hitam melambangkan relasi antar aktor yang dekat dan harmonis. Garis merah melambangkan relasi antar aktor yang tidak dekat dan tidak harmonis. Garis biru melambangkan relasi antar aktor yang tidak dekat namun harmonis.

Balai Konservasi Borobudur memiliki hubungan yang harmonis dan dekat dengan Pemerintah Kabupaten Magelang, Paguyuban Brayat, dan HPI Borobudur, namun memiliki hubungan yang tidak dekat dan tidak harmonis dengan PT. Taman Wisata Candi. Balai Konservasi Borobudur memiliki hubungan yang tidak dekat namun harmonis dengan Paguyuban Andong, TANKER, Forples dan SKMB. PT. Taman Wisata Candi memiliki hubungan yang dekat dan harmonis dengan Paguyuban Brayat, Paguyuban Andong, TANKER, dan HPI Borobudur, namun memiliki hubungan yang tidak dekat dan tidak harmonis dengan Balai Konservasi Borobudur dan Forples. Sedangkan hubungan PT. Taman Wisata Candi dengan SKMB dan Pemerintah Kabupaten Magelang tidak dekat namun harmonis. Pemerintah Kabupaten Magelang memiliki hubungan yang dekat dan harmonis dengan Balai Konservasi Borobudur dan tidak memiliki hubungan tidak harmonis dengan pihak manapun.

Hubungan antar aktor utama dalam konservasi yaitu PT. TWC, BKB, dan Pemerintah Kabupaten Magelang mempengaruhi berjalannya konservasi terhadap Borobudur. Ketidakpatuhan terhadap World Heritage Convention yang terjadi pada pelaksanaan konservasi Borobudur berasal dari *outcome* World Heritage Convention. Artinya, ketidakpatuhan berasal dari perilaku instansi-instansi yang bertanggungjawab pada pengelolaan Borobudur. Perilaku instansi-instansi ini diikuti dengan ketidakpatuhan pada perilaku wisatawan dan masyarakat dalam usaha konservasi Borobudur (Mitchell, 2007). Perilaku ketidakpatuhan dapat dikategorikan menjadi dua yaitu ketidakpatuhan yang berhubungan dengan atribut fisik dan yang berhubungan dengan atribut visual.

Terdapat enam ketidakpatuhan yang berkaitan dengan atribut visual Borobudur. Ketidakpatuhan yang berkaitan dengan atribut visual juga melanggar undang-undang yang mengatur tentang zonasi Borobudur yaitu Undang-Undang Kawasan Strategis Nasional Nomor 26 Tahun 2007 dan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2014.

Sebuah proyek komersial bernama Pasar Jagad Jawa pernah berencana untuk dibangun dan bertempat pada batas Zona II dan III. Hal ini mendapat tentangan langsung dari UNESCO pada publikasi Reactive Monitoring tahun 2006. Pembangunan Hotel Manohara yang terletak pada Zona II juga merupakan alih fungsi yang tidak tepat menurut Sugiyono, Prasetyoko, & Sutanto (2007). Hotel Manohara sebenarnya merupakan Manohara Centre Of Borobudur Studies yang didirikan dengan maksud sebagai akomodasi dan fasilitas bagi peneliti yang melakukan studi dan kajian di Borobudur. Namun, PT. Taman Wisata Candi mengembangkan Manohara Centre of Borobudur Studies menjadi hotel komersil yang kamarnya dapat disewa oleh masyarakat umum. Hal ini merupakan pelanggaran terhadap atribut visual Borobudur, karena Manohara Centre of Borobudur Studies berada pada Zona II dan seharusnya tidak diperbolehkan adanya bangunan komersil di Zona II. Sebagai sarana bagi tamu VIP, pada zona I juga sempat dibangun parkir VIP. Kios pedagang dan lahan parkir mobil yang terletak pada Zona II juga seharusnya sudah dipindahkan pada tahun 2019. Kios pedagang dan parker mobil yang ada di Zona II merupakan gangguan pada atribut visual Borobudur walaupun terletak pada ujung Zona II. Pada Zona III yang merupakan zona pengembangan dengan intensitas terbatas juga sempat terdapat pabrik semen yang beroperasi. Berjalannya kegiatan industri di pabrik semen ini bisa membahayakan kelestarian Borobudur, karena kehadiran pabrik semen ini dapat mengganggu atribut visual Borobudur. Jika dilihat dari puncak stupa, bangunan pabrik semen yang tinggi akan mengubah visual pada Zona III yang seharusnya berupa *rural area* menjadi *urban*. Pabrik ini kemudian mendapat peringatan dan lokasinya dipindahkan dari Zona III atas rekomendasi Balai Konservasi Borobudur

(Cahyandaru, 2018). Pelanggaran terhadap atribut visual lainnya adalah dibangunnya hotel permanen di atas sawah purba yang berada di Zona III. Zona III merupakan zona pembangunan dan ekonomi dengan intensitas yang terbatas, karena Zona III memiliki beberapa atribut visual pendukung keaslian Borobudur seperti contohnya sawah purba. Tidak diperbolehkan adanya bangunan permanen di atas sawah purba. Namun, ditemukan adanya bangunan hotel permanen di atas sawah purba di Zona III (Suhartono & Sularsih, 2017).

Terdapat empat pelanggaran yang berkaitan dengan atribut fisik. Sebagian besar ketidakpatuhan yang berkaitan dengan atribut fisik Borobudur dilakukan oleh wisatawan. Ketidakpatuhan yang berkaitan dengan atribut fisik merupakan ketidakpatuhan yang bisa merusak batuan candi dan melanggar Undang Undang Cagar Budaya Nomor 11 tahun 2010. Waisak pada tahun 2013 menimbulkan kritik karena tidak adanya pembatasan wisatawan dengan umat Buddha yang datang untuk berdoa. Wisatawan dan penggiat fotografi tidak segan untuk naik di atas stupa demi mendapatkan foto yang bagus serta mengambil foto tepat di depan biksu yang sedang berdoa (Elsara, 2013). Red Bull memanfaatkan layanan ini untuk membuat iklan dan mendapat kritikan karena model iklan perusahaan tersebut melakukan *parkour* di antara stupa-stupa dan menggunakan stupa-stupa tersebut sebagai pijakan (Syarifullah, 2016).

Pada libur hari raya dan libur sekolah, jumlah pengunjung yang memadati Candi Borobudur jauh melebihi yang direkomendasikan dalam perhitungan Daya Tampung Fisik. Hal ini dapat berakibat pada cepatnya kerusakan pada batu candi terjadi (Wahyuningsih, 2010). Perilaku wisatawan yang memadati Borobudur juga dapat menyebabkan penurunan keterawatan pada batuan candi. Perilaku pengunjung yang dapat menyebabkan kerusakan. Hal yang paling sering dilakukan oleh pengunjung adalah menaiki dan menduduki stupa yang seharusnya dilarang.

Salah satu faktor penyebab incapacity menurut teori compliance Mitchell adalah kurangnya kapasitas administrasi yang dimiliki negara untuk sepenuhnya mematuhi suatu perjanjian internasional. Kapasitas administrasi bisa berbentuk infrastruktur informasi (*informational infrastructure*) dan infrastruktur regulasi (*regulatory infrastructure*).

Pengelola Borobudur memiliki sarana informasi dengan melakukan sosialisasi peraturan yang menjadi dasar pelaksanaan konservasi Borobudur. Balai Konservasi Borobudur juga bertanggungjawab untuk membuat laporan tingkat keterawatan kawasan Borobudur dan menerima instruksi dari UNESCO berupa penerbitan State of Conservation dan Reactive Monitoring jika diperlukan. Balai Konservasi Borobudur bertugas untuk melakukan sosialisasi isi dari State of Conservation dan Reactive Monitoring ini ke instansi-instansi yang bertanggungjawab dalam pengelolaan Borobudur yaitu PT. Taman Wisata Candi dan Pemerintah Kabupaten Magelang (Yudi Suhartono, wawancara pribadi. Juli 2019).

Selain kepada sesama instansi dan pemerintah, sosialisasi juga harus dilakukan kepada warga sekitar kawasan Borobudur yang berada pada zona 3, 4, dan 5. Balai Konservasi mengadakan sosialisasi ini ketika menerima kunjungan-kunjungan dari murid sekolah dan masyarakat umum. Infrastruktur informasi juga ada dalam bentuk papan-papan penunjang yang terdapat pada bagian dalam dan halaman candi. Papan-papan tersebut berisikan larangan, himbauan, dan informasi tentang status Borobudur sebagai salah satu Situs Budaya Warisan Dunia. Terdapat beberapa penjelasan tentang penominasian Borobudur, Sejarah Konservasi, dan nomor Borobudur dalam daftar Situs Warisan Dunia. Terdapat pula papan-papan himbauan berisi ajakan-ajakan kepada wisatawan yang datang untuk turut menjaga keterawatan Borobudur sebagai warisan budaya Indonesia dan Situs Warisan Budaya Dunia.

Selain aturan tertulis yang bisa dibaca wisatawan, Balai Konservasi Borobudur juga mengerahkan tenaga keamanan atau *security* untuk memastikan para wisatawan mematuhi himbauan dan larangan ketika masuk ke area candi atau Zona 1. Petugas keamanan

mengawasi secara bergantian mengelilingi bagian atas dan pekarangan candi. Ketika terdapat wisatawan yang melakukan kegiatan pengrusakan, maka petugas keamanan berkewajiban untuk menegur wisatawan tersebut. Petugas keamanan di area candi dibantu oleh CCTV yang terpasang pada masing-masing sudut candi. Gambar yang terekam pada CCTV akan tersambung pada monitor pengawas yang ada di ruang CCTV. Infrastruktur informasi juga ditujukan kepada pemangku kebijakan dan stakeholder yang turut mengelola kawasan Borobudur. Infrastruktur Informasi bagi stakeholder dapat berupa kajian dan rekomendasi kebijakan, serta sosialisasi *feedback* periodic report dari UNESCO dan ICOMOS.

PT. Taman Wisata Candi sebagai salah satu pengelola dari kawasan Borobudur juga memiliki infrastruktur informasi sebagai media sosialisasi tentang pentingnya usaha konservasi Borobudur. Infrastruktur informasi ini lebih mengarah kepada wisatawan, yaitu dengan membangun museum-museum pada Zona 2. PT. Taman Wisata Candi juga mengelola Manohara Centre of Borobudur Studies sebagai penginapan para peneliti yang melakukan kajian dan studi di Borobudur.

Kelemahan pada infrastruktur informasi di atas terletak pada kurangnya keberhasilan infrastruktur informasi yang telah tersedia untuk menunjang keterawatan Borobudur dengan mengubah perilaku dari pihak-pihak yang terlibat pada usaha konservasi Borobudur. wisatawan yang berkunjung ke Borobudur cenderung untuk menaiki dan menduduki stupa yang seharusnya merupakan perbuatan yang dilarang. Empat CCTV yang tersedia di setiap sudut Borobudur juga tidak semua berfungsi maksimal. Hanya terdapat satu CCTV yang dapat memperbesar gambar untuk memperjelas perilaku wisatawan. Petugas keamanan yang bertugas di sekitar candi tidak selalu menegur wisatawan yang melanggar aturan. Contohnya pada observasi yang dilakukan oleh penulis pada tingkatan candi yang paling tinggi, salah satu petugas keamanan membantu mengambilkan gambar untuk turis asing yang berpose dengan duduk pada stupa. Padahal, wisatawan dilarang untuk duduk atau naik pada stupa.

Pemahaman instansi lain terhadap Borobudur sebagai warisan dunia banyak berkisar pada perkembangan ekonomi. Hal ini terlihat dari peningkatan target wisatawan yang semakin meningkat setiap tahunnya tanpa memperhatikan dampak jangka panjang pelestarian Borobudur. Pihak stakeholder dan pengelola yang bertanggung jawab pada pemanfaatan Borobudur tidak memahami atribut fisik dan atribut visual Borobudur (Suhartono & Sularsih, 2018).

Borobudur juga direncanakan untuk menjadi salah satu prioritas destinasi wisata Indonesia. Infrastruktur untuk menunjang kedatangan wisatawan sebagian besar berorientasi pada pariwisata dan bukan keterawatan. Contoh dari infrastruktur ini adalah homestay, hotel, dan stasiun yang direncanakan untuk dapat semakin memenuhi kebutuhan wisatawan. Perkembangan infrastruktur penunjang pariwisata ini dapat berpengaruh kepada keterawatan zona konservasi serta dapat mempengaruhi penilaian dari UNESCO dan ICOMOS (Hari Setyawan, wawancara pribadi. 2019). Infrastruktur yang ada juga menemui hambatan ketika masukan dan rekomendasi yang diterbitkan oleh Balai Konservasi Borobudur berkaitan dengan usaha konservasi Borobudur, tidak selalu dijadikan acuan pembuatan kebijakan dari pemerintah pusat. Masukan dan rekomendasi yang diterbitkan oleh Balai Konservasi Borobudur juga tidak selalu diikuti oleh kebijakan dari PT. Taman Wisata Candi.

Pada tahun 2016, Balai Konservasi Borobudur kembali mengadakan kajian tentang evaluasi pemanfaatan museum-museum yang telah dibangun di Zona 2. Berdasarkan pengamatan pada pola pergerakan pengunjung, sebanyak 97% pengunjung langsung naik ke candi (Zona 1) setelah melalui gerbang tiket. 3% sisanya tidak langsung menaiki candi atau bahkan tidak menaiki candi karena faktor usia dan kesehatan (Wahyuningsih, 2016).

Selain infrastruktur informasi, Indonesia juga memiliki infrastruktur regulasi. Peraturan Presiden tahun 1992 membagi kawasan Borobudur menjadi tiga area pelestarian yang berdasarkan pada pembagian kawasan yang ada di dalam masterplan yaitu Zona

Pelestarian 1, 2, 3 (mencakup Zona 3, 4 dan 5). Pada Peraturan Presiden tahun 1992 juga telah diatur instansi-instansi yang memiliki tanggungjawab untuk mengelola Borobudur yaitu Balai Konservasi Borobudur (sebelumnya bernama Balai Studi dan Konservasi Borobudur) yang berada di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk melakukan pengamanan dan pemeliharaan pada Zona 1; PT. Taman Wisata Candi yang berada di bawah Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN); serta Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang untuk mengelola Zona 3, 4 dan 5 (Tanudirjo, 2013).

Dasar hukum yang mengatur Borobudur sebagai kawasan adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007. Undang-undang ini mengatur tentang penetapan kawasan warisan dunia sebagai kawasan yang masuk dalam kategori Kawasan Strategis Nasional. Terdapat pula Undang-Undang Cagar Budaya Nomor 11 Tahun 2010 yang melindungi bangunan cagar budaya nasional dari perbuatan-perbuatan yang bisa merusak cagar budaya tersebut.

Kawasan Strategis Nasional yang direncanakan pada tahun 2007 kemudian berlanjut pada penerbitan Peraturan Presiden Nomor 58 tahun 2014. Peraturan Presiden ini membagi zona konservasi Borobudur berdasarkan master plan pengajuannya menjadi World Heritage menjadi dua kawasan pelestarian. Kawasan SP1 memiliki wilayah Zona 1 dan Zona 2 sedangkan Zona 3, 4 dan 5 tergabung dalam SP2. Penetapan Borobudur sebagai Kawasan Strategis Nasional ini merupakan inisiasi dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Sularsih, 2015).

Sampai dengan tahun 2007, satu tahun setelah Reactive Monitoring kedua yang dilakukan oleh UNESCO dan ICOMOS, usaha konservasi Borobudur hanya memiliki rujukan pada Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1992. Indonesia dalam usaha konservasi Borobudur sebagai situs warisan budaya dunia tidak memiliki mekanisme pemanfaatan dan tata ruang yang jelas. Hal itulah yang akhirnya menimbulkan pembangunan-pembangunan yang tidak sesuai dengan koridor pelestarian (Cahyandaru, 2018).

Walaupun Borobudur sudah ditetapkan menjadi Kawasan Strategis Nasional yang pengelolannya diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 58 tahun 2014, instansi yang mengelola Zona 1 dan 2 Borobudur masih terpecah menjadi dua, dengan tugas dan fungsi yang masih berbeda. Padahal, UNESCO mengklaim pada Reactive Monitoring bahwa permasalahan dalam konservasi yang terjadi di Borobudur merupakan efek dari target dan tugas yang berseberangan antar instansi yang mengelola kawasan pelestarian Borobudur (Boccardi, Brooks, & Gurung, 2006).

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 akhirnya menjadi dasar pemanfaatan dan pelestarian cagar budaya yang ada di Indonesia, namun belum sepenuhnya bisa berjalan dengan maksimal. Kurangnya penyebaran informasi tentang mekanisme pelestarian dan pemanfaatan memiliki dampak seperti yang terjadi saat RedBull merilis video parkour yang tidak berizin dan melanggar Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 (Balai Konservasi Borobudur, 2018).

Pada tahun 2014, terbitlah Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2014 yang saat ini menjadi acuan pengelolaan warisan dunia yang ada di Indonesia melalui Kawasan Strategis Nasional. Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2014 adalah sekaligus jawaban terhadap rekomendasi UNESCO pada reactive monitoring yang kedua (Hari Setyawan, wawancara pribadi. Juli 2019). Hal yang masih belum diatur oleh Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2014 adalah badan pengelola khusus yang terpadu, yang bertugas untuk mengelola Borobudur dengan terpadu dan menjadi satu badan pengelola bagi zona 1 dan 2, seperti yang menjadi rekomendasi dari UNESCO. Zona 1 dan 2 saat ini masih berada dalam tanggung jawab dua instansi yang berbeda, dengan tugas dan fungsi yang saling berseberangan. Balai Konservasi Borobudur memiliki tugas untuk memelihara keterawatan Borobudur dan Zona I, sementara PT. Taman Wisata Candi bertugas dalam pemanfaatan Borobudur dan pengelolaan

wisatawan termasuk tiket dan Zona II. Karena tujuan dan fungsi yang berseberangan tersebut, sulit untuk mencegah dampak buruk pariwisata yang menimpa kondisi keterawatan batuan candi (Hari Setyawan, wawancara pribadi. Juli 2019).

Pada atribut visual, misalnya pada kasus pembangunan hotel di atas sawah purba. PT. Taman Wisata Candi sebagai penanggungjawab pemanfaatan memiliki hak terhadap keuntungan hasil dari pemanfaatan Borobudur termasuk keuntungan yang berasal dari penjualan tiket. Pemerintah Kabupaten Magelang sebagai pemerintah daerah tidak mendapatkan keuntungan langsung dari keuntungan pemanfaatan Borobudur (Atmasari, 2019). Akibatnya, Pemerintah Kabupaten Magelang bertumpu pada investasi pariwisata yang dibangun pada zona III (Suhartono dan Sularsih, 2017). Keberadaan hotel permanen di atas sawah purba menjadi contoh pembangunan yang dapat memberikan keuntungan terhadap Pemerintah Kabupaten Magelang, namun tidak sesuai dengan koridor pelestarian Borobudur.

Kasus lainnya adalah pada penambahan fungsi Manohara Centre of Borobudur Studies menjadi Hotel Manohara yang fasilitasnya dapat disewa oleh wisatawan umum. Seharusnya tidak boleh terdapat hotel di dalam Zona II kawasan Borobudur. Karena pengelolaannya merupakan wewenang penuh PT. Taman Wisata Candi, Balai Konservasi Borobudur hanya dapat merekomendasikan untuk tidak mengganti nama bangunan menjadi Hotel Manohara (Hari Setyawan, wawancara pribadi. Juli 2019).

Lahan parkir dan kios pedagang yang seharusnya sudah dipindahkan ke zona III, juga merupakan wewenang PT. Taman Wisata Candi. Ketika lahan parkir dan kios pedagang tidak kunjung dipindahkan, bukan merupakan wewenang bagi Balai Konservasi Borobudur untuk memindahkan fasilitas tersebut karena zona II dan tugas pemanfaatan merupakan wewenang dari PT. Taman Wisata Candi (Hari Setyawan, wawancara pribadi. Juli 2019). Pada perayaan Waisak, Balai Konservasi Borobudur hanya memiliki kewenangan dalam penjagaan agar keterawatan candi tidak terganggu selama prosesi perayaan berlangsung. Agenda pemanfaatan merupakan tanggungjawab PT. Taman Wisata Candi, maka menjadi tanggung jawab PT. Taman Wisata Candi untuk memberikan himbauan kepada wisatawan agar tidak melakukan hal-hal yang dapat menurunkan keterawatan candi. (Yudi Suhartono, wawancara pribadi. Juli 2019).

Rekomendasi dari kajian Physical Carrying Capacity untuk membatasi jumlah pengunjung tidak bisa dilakukan sendiri oleh Balai Konservasi Borobudur. Pada akhirnya, jumlah pengunjung yang naik ke candi merupakan kewenangan dari PT. Taman Wisata Candi. Ketika pemanfaatan dan perawatan tidak berada dalam institusi yang sama, maka upaya perawatan dari satu institusi akan bertabrakan dari target pemanfaatan dari institusi yang lainnya. Kajian Physical Carrying Capacity tidak akan mengubah jumlah wisatawan yang naik ke candi ketika target wisatawan yang mengunjungi Borobudur terus meningkat setiap tahunnya. Tidak adanya pembatasan jumlah wisatawan yang naik ke candi juga menyebabkan turunnya keterawatan batuan candi karena perilaku wisatawan yang cenderung menduduki dan berdiri pada stupa. Material yang dibawa oleh alas kaki pengunjung juga menyebabkan keausan bagi tangga dari candi. Bahkan, tingkat keausan pada tangga candi mencapai 100% karena tingginya angka wisatawan yang datang dan naik ke candi (Brahmantara dan Puspita, 2017). Namun, walaupun begitu, pembatasan pengunjung yang naik ke candi tidak akan berjalan jika PT. Taman Wisata Candi memutuskan untuk tidak menjalankan hal tersebut.

Kurangnya infrastruktur informasi dan regulasi dalam usaha konservasi Borobudur dapat dikategorikan sebagai faktor penyebab ketidakpatuhan yang berkaitan dengan atribut fisik dan atribut visual dalam usaha konservasi Borobudur. Namun, faktor tambahan dari penyebab ketidakpatuhan pada atribut fisik dan visual yang terjadi adalah karena adanya sistem multi management dalam usaha konservasi Borobudur dan ketidakharmonisan hubungan Balai Konservasi Borobudur dan PT. Taman Wisata Candi. Pengelola pada Zona I,

II, III, IV dan V yang berbeda (multi management) dengan orientasi yang berbeda pula membuat upaya konservasi dan perawatan terhadap atribut fisik serta visual Borobudur menemui hambatan. Ditambah dengan ketidakharmonisan antar kedua instansi membuat koordinasi semakin terhambat.

KESIMPULAN

Penelitian ini menggunakan faktor *incapacity* yaitu *lack of relevant administrative capacities* dari teori kepatuhan Ronald B. Mitchell. Penelitian ini menemukan bahwa rendahnya kepatuhan terhadap World Heritage Convention dalam usaha konservasi Borobudur disebabkan karena kurangnya infrastruktur informasi dan infrastruktur regulasi di Indonesia, serta karena adanya sistem *multi-management* dan ketidakharmonisan hubungan antar dua instansi inti. Kekurangan informasi pada konservasi Borobudur terdapat pada infrastruktur informasi yang telah ada dan telah disampaikan kurang bisa mengubah perilaku wisatawan dan instansi yang terlibat dalam konservasi Borobudur. Kekurangan hukum pada konservasi Borobudur terletak pada tidak adanya peraturan yang menunjuk badan otorita tertentu dalam konservasi Borobudur. Instansi yang ada memiliki kepentingan serta tujuan yang berbeda sehingga agenda konservasi berbenturan dengan pemanfaatan. Hubungan dua instansi yang tidak harmonis membuat koordinasi antar instansi semakin sulit dan kedua instansi bekerja sendiri-sendiri.

REFERENSI

- Atmasari, N. (2019). "Pemkab Magelang Tidak Menerima Kontribusi dari Keberadaan Candi Borobudur" [Online]. Dalam HarianJogja: <https://news.harianjogja.com/read/2019/01/18/500/966056/pemkab-magelang-tidak-menerima-kontribusi-dari-keberadaan-candi-borobudur>. [Diakses pada 13 Februari 2019]
- Balai Konservasi Borobudur. (2015). *200 Tahun Penemuan Candi Borobudur*. Magelang: Balai Konservasi Borobudur.
- Balai Konservasi Borobudur. (2017). "Refleksi 26 Tahun Kompleks Candi Borobudur Sebagai Warisan Dunia UNESCO" [Online]. Dalam Balai Konservasi Borobudur: <https://kebudayaan.kemdikbud.go.id/bkborobudur/refleksi-26-tahun-kompleks-candi-borobudur-sebagai-warisan-dunia-unesco/>. [Diakses pada 13 Februari 2019].
- Balai Konservasi Borobudur. (2018). Laporan Monitoring Pembatasan Pengunjung. *Laporan Monitoring*. Balai Konservasi Borobudur.
- Bhagavant. (2013). "Belajar dari Kacaunya Seremonial Vesak 2557 Di Borobudur" [Online]. Dalam Berita Bhagavant: <https://berita.bhagavant.com/2013/05/27/belajar-dari-kacaunya-seremonial-vesak-2557-di-borobudur.html>. [Diakses pada November 2018].
- Boccardi, G., Brooks, G., & Gurung, H. (2006). MISSION REPORT: Reactive Monitoring Mission to Borobudur Temple Compounds, World Heritage Property, Indonesia. *Laporan Monitoring*. UNESCO.
- Brahmantara, & Puspitasari, D. E. (2018). Pelapisan Tangga sebagai Upaya Menjaga Tingkat Keterawatan (State of Conservation) Candi Borobudur Sebagai Warisan Dunia. *10 Tahun Pelestarian Borobudur*.
- Cahyandaru, N. (2018). Respon atas Monitoring Reaktif Warisan Dunia Borobudur. *10 Tahun Pelestarian Candi Borobudur 2007-2017*.
- Ekarini, F. D. (2017). The Landscape of Brobudur Temple Compounds and its Environment. *Journal of World Heritage*, Special Issue: 24-29 (doi: doi/10.15068/00148445), [Online]
- Elsara, D. (2013). "Refleksi Waisak 2013" [Online]. Dalam WEGO: <https://www.wego.co.id/berita/refleksi-waisak-2013/>. [Diakses pada November 2018].

- ICOMOS. (2002). *ICOMOS Tourism Handbook for World Heritage Sites Managers*. ICOMOS
- ICOMOS. (2016). "World Heritage: A Few Figures" [Online]. Dalam ICOMOS: <https://www.icomos.org/en/icomos-and-world-heritage/the-world-heritage-convention-3>. [Diakses pada 19 Maret 2019].
- Mitchell, R. B. (2007). *Compliance Theory: Compliance, Effectiveness, and Behaviour Change in International Environmental Law*. Oxford University Press.
- Pedersen, A. (2002). *Managing Tourism at World Heritage Sites: a Practical Manual for World Heritage Sites Managers*. Paris: World Heritage Centre
- Reed, M. S et. al (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management*, 90 (5): 1933-1949 (doi: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.01.001>), [Online]
- Slatyer, R. O. (2014). The Origin and Evolution of the World Heritage Convention. *Ambio*.12 (3/4): 138-140 (doi: www.jstor.org/stable/4312900), [Online]
- Sugiyono, Prasetyoko, Y. H., & Sutanto. (2007). *Evaluasi Kebijakan Pemanfaatan Kawasan Borobudur Tinjauan Aspek Peraturan Perundang-undangan*. Magelang: Balai Konservasi Peninggalan Borobudur.
- Sularsih, S. (2015). Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kawasan Strategis Nasional Borobudur dan Sekitarnya sebagai Payung Hukum Konservasi Kawasan Cagar Budaya Borobudur. *Jurnal Konservasi Borobudur*.
- Syaifulloh, M. (2016). "Minuman Red Bull Dinilai Lecehkan Candi Borobudur" [Online]. Dalam TEMPO: <https://nasional.tempo.co/read/756218/iklan-minuman-red-bull-dinilai-lecehkan-candi-borobudur/full&view=ok>. [Diakses pada September 2018].
- Tanudirjo, D. A. (2013). Changing perspective on the relationship between heritage landscape and local communities: Lesson from Borobudur. dalam Brockwell S., O'Connor S., and Byrne D. (Eds.), *Transcending the culture-nature divide in cultural heritage: Views from the Asia-Pacific Region*, pp. 65-81.
- UNESCO. "Borobudur Temple Compounds" [Online]. Dalam State of Conservations: <https://whc.unesco.org/en/soc/677>. [Diakses pada September 2018].
- UNESCO. "The Criteria for Selection" [Online]. Dalam UNESCO: <http://whc.unesco.org/en/criteria/>. [Diakses pada September 2018].
- Wahyuningsih, I. (2010). Physical Carrying Capacity (Daya Dukung Fisik) Candi Borobudur. *Jurnal Konservasi Borobudur*.
- Wahyuningsih, I. (2016). Meninjau Kembali Tujuan Pendirian dan Fungsi Museum-Museum di Kompleks Taman Wisata Candi Borobudur. *Jurnal Konservasi Borobudur*, 50.
- Wahyuningsih, I., Puspitasari, D. E., & Kurniawan, J. (2018). Visitor Management Candi Borobudur. *10 Tahun Pelestarian Borobudur 2007-2017*.