

Meredam Konflik Struktural Dengan Menyediakan Ruang Partisipasi Publik Pada Perencanaan Kebijakan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional Borobudur

**Muhammad Reza Wahyu Artura Putra¹, Prasasti Dyah
Nugraheni², Avilla Deva Aryanda³, Larasati
Prameswari⁴, Rini Fidiyani⁵, Sudijono Sastroatmodjo⁶**

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang

Email: ¹rezaartura@students.unnes.ac.id

²prasastidyahnugraheni@students.unnes.ac.id

³avilladeva25@students.unnes.ac.id

⁴larasprameswari@students.unnes.ac.id

⁵rinif@mail.unnes.ac.id

⁶sudijonosastroatmodjo@mail.unnes.ac.id

ABSTRAK

Candi Borobudur menjadi salah satu dari tujuh keajaiban dunia. Dibangun pada zaman Dinasti Syailendra, Candi Borobudur menjadi simbol kejayaan masa lampau Kerajaan Mataram Kuno, tempat perayaan budaya, dan ibadah masyarakat beragama Budha. Candi Borobudur juga menjadi tempat daya tarik para wisatawan baik dalam negeri maupun luar negeri. Sebagai tempat wisata, masyarakat asli Borobudur juga mengambil manfaat untuk dapat mencari pendapatan dengan cara mengasong jualan makanan dan minuman, jualan cinderamata dari kerajinan, dan banyak lainnya. Pemerintah Indonesia pada zaman presiden Joko Widodo melakukan pemugaran dan renovasi Candi Borobudur dengan pembangunan Kawasan Strategis

Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur. Tujuannya adalah memperelok kawasan Candi Borobudur untuk menambah daya tarik wisatawan. Namun kebijakan pembangunan KSPN Borobudur oleh pemerintah ternyata menimbulkan dampak bagi masyarakat. Terjadi konflik struktural antara pemerintah dan masyarakat atas relokasi pedagang sampai pengklaiman tanah masyarakat. Hal ini menjadi catatan kurang elok di balik megahnya wisata Candi Borobudur yang ternyata menyimpan cerita duka masyarakat sekitar. Kiranya perlu dilihat apakah kebijakan pembangunan KSPN Borobudur minim partisipasi publik dan banyak melakukan pelanggaran atas hak masyarakat.

Kata Kunci: Konflik Struktural; Partisipasi Publik; Pembangunan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional Borobudur

PENDAHULUAN

Pariwisata menurut *World Trade Organization (WTO)* merupakan fenomena sosial, budaya, dan ekonomi yang melibatkan perpindahan orang dari negara atau tempat asal ke tempat lainnya untuk kepentingan pribadi, bisnis, atau profesional. Pariwisata dianggap sebagai penyumbang pertumbuhan ekonomi negara. Sebab, dengan adanya *tourist* (orang yang berwisata) akan membelanjakan uang atau kekayaannya di tempat wisata yang ia kunjungi. Biasanya, *tourist* akan mengunjungi tempat menarik yang memiliki keindahan atau nilai yang sangat tinggi dari sebuah tempat wisata. Seperti Indonesia misalnya, memiliki 1 (satu) dari 7 (tujuh) keajaiban dunia yaitu Candi Borobudur.

Candi Borobudur merupakan salah satu pusaka dunia (*world heritage*) yang mendapatkan pengakuan dari *United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO)* sejak tahun 1991. Candi Borobudur sangat kaya

akan keragaman keindahan alam, budaya, dan sangat potensial menjadi kawasan pariwisata strategis. Pada rezim pemerintahan Presiden Joko Widodo, Borobudur menjadi destinasi wisata yang digarap secara prioritas. Kebijakan itu dilegitimasi oleh Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Setidaknya terdapat ambisi Pemerintah Presiden Joko Widodo untuk menggarap 10 program Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) dan menjadikan 5 kawasan salah satunya KSPN Borobudur menjadi KSPN super prioritas. Bahkan bukan hanya Borobudur, Kota Yogyakarta dan Prambanan dijadikan sebagai *key tourism area* (kawasan pariwisata kunci) yang tak terlepas dari adanya KSPN Borobudur yang akan digarap untuk dapat menarik banyak wisatawan (ITMP Borobudur, 2018).

Pemerintahan Presiden Joko Widodo juga membuat kebijakan tentang pengelolaan kawasan pariwisata Borobudur dengan membentuk Badan Otorita Borobudur (BOB) yang dilegitimasi melalui Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2017 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Borobudur. BOB ini dikomandoi oleh Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman, dibantu kepala pelaksana oleh Kementerian Pariwisata, dan memiliki anggota beberapa kementerian terkait lainnya. BOB juga memiliki kewenangan membuat kebijakan umum, menyinkronkan kebijakan, melakukan pengarahan kepada badan pelaksana, dan melakukan evaluasi terhadap pengelolaan kawasan pariwisata Borobudur.

Kebijakan KSPN era Presiden Joko Widodo ternyata meninggalkan catatan dampak bagi masyarakat Borobudur. Mulai dengan pelarangan jualan, relokasi tempat jualan/kios,

dan bahkan mengklaim tanah masyarakat. Dari banyaknya kasus yang berawal dari kebijakan pariwisata tersebut kiranya perlu dilihat apa sebetulnya akar permasalahan yang melatarbelakanginya. Oleh sebab itu, dirasa perlu adanya telaah atas kebijakan pariwisata (KSPN Borobudur) yang menjadikan banyaknya kasus pelanggaran hak asasi manusia dan konflik struktural. Gambaran besar permasalahan yang akan muncul jangan-jangan karena perumusan dan pembuatan kebijakan pariwisata yang tidak ada partisipasi masyarakat. Sehingga menjadikan sengkarut-marut masalah implementasi kebijakan pariwisata.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana sejarah dinamika pembangunan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional Borobudur?
2. Mengapa terjadi konflik antara pemerintah dengan masyarakat atas pembangunan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional Borobudur?

Sejarah Dinamika Pembangunan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional Borobudur

1. Kebijakan Pemugaran Candi Borobudur

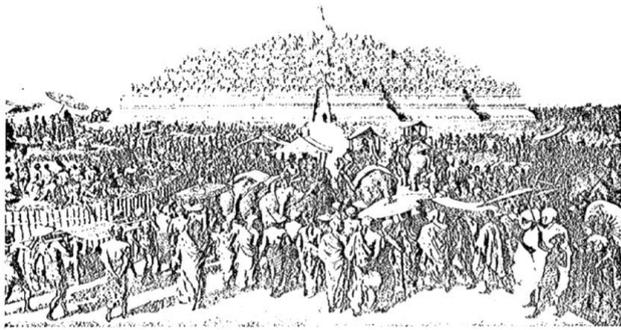
Dibangun pada abad ke-8 Masehi pada masa puncak kejayaan wangsa Syailendra Kerajaan Mataram Kuno. Candi Borobudur berbeda dengan candi-candi di Jawa pada umumnya, Borobudur dibangun di atas bukit alam dan tidak memiliki ruang-ruang pemujaan yang ada hanya lorong-lorong panjang yang merupakan jalan sempit. Lorong-lorong dibatasi dinding mengelilingi candi tingkat demi tingkat. Secara umum Borobudur mirip dengan piramida berundak. Di lorong-lorong inilah umat Budha diperkirakan melakukan upacara berjalan kaki mengelilingi candi.

Candi Borobudur pertama kali dipugar untuk memperbaiki sistem drainase dan pembuatan canggal oleh Van Erp (era penjajahan Belanda) tahun 1907-1911. Pada tahun 1960, di bawah Pemerintahan Presiden Soekarno, Candi Borobudur direncanakan dilakukan pemugaran besar-besaran. Namun, rencana tersebut terhenti akibat peristiwa G30S PKI (Sucoro, dkk, 2012: 17). Selang waktu 12 tahun kemudian Presiden kedua Republik Indonesia, Presiden Soeharto menginstruksikan adanya pemugaran lanjutan kawasan Candi Borobudur pada tanggal 10 Agustus 1972 dan berlangsung selama 10 tahun. Kebijakan ini dikenal sebagai Proyek Taman Purbakala Nasional (TAPURNAS) yang kemudian menjadi cikal bakal adanya PT. Taman Wisata Candi (TWC). Pemugaran Candi Borobudur disokong oleh 2 organisasi internasional, melibatkan 26 negara sebagai penyumbang dan menghabiskan anggaran lebih kurang USD\$ 7 juta. Pada tahun 1973, rencana induk pemulihan Borobudur dibuat. Mulai dari mengokohkan pondasi, pembersihan relief, membongkar seluruh lima teras bujur sangkar untuk memperbaiki sistem drainase dengan menanamkan saluran air ke dalam monumen.

Master Plan Kawasan Borobudur yang disusun berdasarkan kajian Pemerintah Indonesia dan tenaga ahli dari Jepang. Sebagai dasar penominasian Borobudur ke dalam *World Heritage List*, Indonesia dibantu oleh *Japan International Cooperation Agency (JICA)* merumuskan zona pelestarian bagi Borobudur yaitu Zona I sampai dengan V (*JICA Report*, 1975: 39):

- a. Zona 1 merupakan kawasan pelestarian lingkungan arkeolog dengan luasan 44,8 Ha;
- b. Zona 2 merupakan taman arkeolog sebagai kawasan penyangga dan fasilitas tempat pengunjung dengan luasan 87,1 Ha;

- c. Zona 3 merupakan kawasan penggunaan lahan yang meliputi 3 kelurahan (Borobudur, Wanurejo, dan Mendut) dengan luasan 10,1 Km persegi;
- d. Zona 4 merupakan pelestarian sejarah dengan luasan 26 Km persegi;
- e. Zona 5 merupakan taman arkeolog nasional dengan luasan 78,5 Km persegi radius 5 Km dari Candi Borobudur.



MASTER ISSUE: MARCH 1976

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

Gambar 1.1 *Master Plan Kawasan Borobudur JICA Report*

Kebijakan pemugaran Candi Borobudur oleh pemerintah Presiden Soeharto ternyata memberikan implikasi bagi masyarakat sekitar candi. Karakteristik kebijakan yang sentralistik, menjadikan kebijakan pemugaran ini berdampak negatif. Berikut adalah catatan dampak periodisasi pemugaran Candi Borobudur oleh Presiden Soeharto diantaranya (YPBY, 1984): **Pertama**, Pada tahun 1972 parkir dan tempat jualan souvenir “*pereng*” yang berada di sisi timur dan utara candi digusur karena dianggap menghalangi kegiatan pemugaran. **Kedua**, Pada tahun 1973

tanah bukit Dagi yang dimiliki 43 warga digusur untuk kepentingan Pemerintah Daerah Provinsi yang pada saat itu belum jelas peruntukannya. **Ketiga**, Pada tahun 1975 kompleks pemakaman dusun Ngaran yang dikenal sebagai pemakaman “*njaten*” dipindahkan ke sebelah timur dusun Gendingan. **Keempat**, Pada tahun 1976-1977 sebanyak 115 kios pedagang yang berjualan di tempat parkir pengunjung dipindahkan. **Kelima**, Pada tahun 1978-1982 sebanyak kurang lebih 381 KK yang berada pada 5 (lima) dusun Kenayan, Ngaran Krajan, Gendingan, Sabrangrowo, dan Gopalan digusur karena dibutuhkan lahan lebih kurang 87 hektar. **Keenam**, Pada tahun 1982 sebanyak 180 kios di sekitar candi dipindah saat akan ada peresmian TAPURNAS oleh Presiden Soeharto. **Ketujuh**, Pada tahun 1983 sebanyak 182 kios, PKL, dan bangunan rumah yang masih berada di kaki candi harus dibongkar akhir Januari 1983.

Setelah kebijakan pemugaran Candi Borobudur selesai dan diresmikan, Presiden Soeharto kemudian membuat Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Kawasan Lingkungannya, yang membuat zonasi pengelolaan kawasan Candi Borobudur menjadi 3 bagian:

- a. Zona 1 (area candi) dikelola oleh Balai Konservasi Borobudur (BKB) di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan atau sekarang di bawah Kementerian Kebudayaan;
- b. Zona 2 (area taman) dikelola oleh PT. Taman Wisata Candi Borobudur (TWC) di bawah Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
- c. Zona 3 (area luar) dikelola oleh Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten.

Kebijakan pemugaran Candi Borobudur era Presiden Soeharto dampaknya dapat tergambarkan dari tabel di bawah ini:

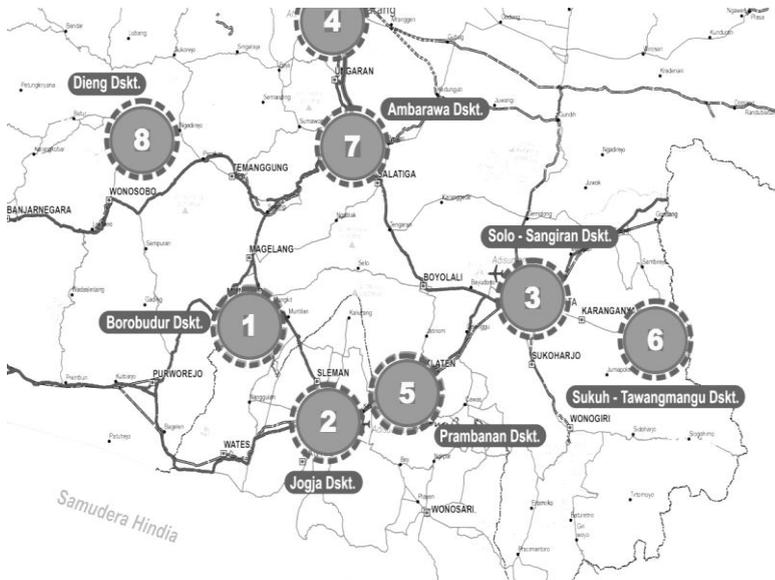
No	Jenis Dampak	Bentuk Dampak
1.	Hukum dan Politik	<ul style="list-style-type: none"> a. Terjadi pelanggaran hak asasi manusia; b. Masyarakat Borobudur kehilangan hak atas tanah; c. Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa tidak memiliki kewenangan dalam pengelolaan dan pemeliharaan Candi Borobudur.
2.	Ekonomi, Sosial dan Budaya	<ul style="list-style-type: none"> a. Masyarakat Borobudur kehilangan mata pencaharian dari berdagang (asongan/kios); b. Masyarakat Borobudur kehilangan akses terhadap Candi Borobudur karena terjadi peralihan pengelolaan; c. Terjadi konflik antara pemerintah dan masyarakat Borobudur akibat kebijakan pemugaran; d. Masyarakat asli Borobudur kehilangan kompleks pemakaman leluhur.

Tabel 1.1 Dampak Humpol dan Ekosob Kebijakan Pemugaran Candi Borobudur

2. Kebijakan Destinasi Pariwisata Super Prioritas Borobudur

Setelah kebijakan pemugaran Candi Borobudur selesai pada era Presiden Soeharto, tahun 1991 Candi Borobudur resmi ditetapkan menjadi salah satu pusaka dunia (*world heritage*) yang mendapatkan pengakuan dari *United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO)*. Era Presiden Habibie s.d Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

tidak membuat kebijakan yang ambisius untuk Candi Borobudur. Barulah pada era Presiden Joko Widodo menjadikan Borobudur sebagai destinasi super prioritas. Pada tahun 2014, Pemerintah Republik Indonesia menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur dan Sekitarnya. Dimana Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur terdiri dari berbagai wilayah, yaitu antara lain Dieng, Solo-Sangiran, Semarang-Karimunjawa, dan Yogyakarta. Tujuan dibuat kebijakan destinasi pariwisata super prioritas Borobudur adalah untuk menarik wisatawan sebanyak-banyaknya dan untuk merevitalisasi kawasan Candi Borobudur.



Gambar 1.2 Peta Arah Pengembangan KSPN Borobudur

Pemerintah Indonesia menyiapkan infrastruktur penunjang dengan tujuan untuk memberikan kemudahan bagi para wisatawan untuk mengunjungi Kawasan Strategis

Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur. *New Yogyakarta International Airport (NYIA)* dibangun dari tahun 2017 hingga tahun 2019 yang berada di wilayah Kabupaten Kulonprogo dan mulai dapat dioperasikan pada tahun 2020. Jalan tol Bandara Semarang-Magelang-NYIA juga dibangun melewati wilayah sisi timur area Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur. Kemudian, jalan tol Yogyakarta-Semarang juga dibangun untuk mempermudah akses dari wilayah Kota Semarang menuju ke Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur. Selain itu, jalur kereta api Magelang-Yogyakarta direncanakan akan diaktifkan kembali. Pembangunan infrastruktur Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur ditujukan untuk berbagai objek wisata yang terdapat di wilayah Borobudur dan sekitarnya (Susanty, Puspitasari, dan Valinda, 2017: 58).

Dari berbagai isu yang ada, terdapat 3 (tiga) isu utama yang berkaitan dengan pembangunan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur, yaitu antara lain:

- a. Isu mengenai konservasi atau pelestarian dimana daya dukung terhadap Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur terbatas, sedangkan target jumlah wisatawan seharusnya naik;
- b. Isu mengenai dampak dari pengelolaan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur terhadap kemakmuran dari masyarakat lokal sekitar dimana terdapat adanya potensi kontradiksi yang bisa terjadi antara kepentingan pemanfaatan (pariwisata), kepentingan pelestarian (konservasi), dengan kepentingan kesejahteraan dari masyarakat lokal sekitar;

- c. Isu mengenai sikap dari Pemerintah Daerah di wilayah sekitar Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur yang pasif dalam menangani pengembangan kawasan tersebut.

Isu lain yang berkaitan dengan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur adalah masyarakat lokal sekitar yang merasa terpinggirkan dengan adanya arus modal lain yang terus menggerus mata pencaharian mereka dan adanya budaya baru yang melunturkan budaya lokal dari masyarakat lokal sekitar. Kedua isu tersebut disebabkan oleh adanya komersialisasi pariwisata dalam Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur. Kebijakan KSPN Borobudur juga menimbulkan dampak yang dirasakan oleh masyarakat sekitar diantaranya: **Pertama**, Pada tahun 2022 lebih kurang 340 pedagang asongan yang berjualan pada Zona 2 di depan Museum Karmawibangga digusur secara sepihak tanpa adanya musyawarah, padahal selama berpuluh-puluh tahun sejak tahun 1982 para pedagang asongan ini telah mengantongi izin berdagang berupa Kartu Izin Berdagang atau KIB yang selalu diperbaharui setiap tahunnya dari dana iuran para pedagang asongan (CNN, 2022). **Kedua**, Pada tahun 2022-2023 terjadi penerbitan sertifikat tanah seluas 7 hektar oleh Kemendikbud-Ristek yang ada di Zona 1 Candi Borobudur. Tanah tersebut merupakan tanah kas desa Borobudur yang memiliki *letter C* dan peta blok sebagai bukti kepemilikan atas tanah tersebut (Detik, 2022). **Ketiga**, Pada tahun 2024 ratusan pedagang kaki lima yang tergabung dalam Paguyuban Sentra Kerajinan dan Makanan Borobudur (SKMB) melakukan tindakan protes dengan berjualan di wilayah Kampung Seni Borobudur. Tindakan protes tersebut dilakukan akibat lapak berdagang digusur dan tidak kunjung diberi lapak pengganti di wilayah Kampung Seni Borobudur (Kompas.Com, 2024).

Pemerintah sudah menetapkan target jumlah pengunjung sebesar 13.000.000 untuk wisatawan nusantara (wisnus) dan 2.000.000 untuk wisatawan mancanegara (wisman) pada tahun 2019. Data pada lampiran Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2024 Tentang Rencana Induk Destinasi Pariwisata Borobudur-Yogyakarta-Prambanan menerangkan jumlah pengunjung yang terdapat di Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur sebesar 13.363.680 untuk wisatawan nusantara (wisnus) dan 447.790 untuk wisatawan mancanegara (wisman) pada tahun 2019. Jumlah wisatawan yang terdapat di Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur setelah Covid-19 dinilai melebihi batas daya tampung atau kemampuan dari Candi Borobudur. Menurut kajian dari Balai Konservasi Borobudur (BKB) menjelaskan bahwa daya tampung atau kemampuan dari Candi Borobudur hanya sebesar 123 orang sekali kunjungan di saat bersamaan, 528 orang di wilayah pelataran, dan 10.308 orang di wilayah taman halaman. Hal tersebut dinilai bisa menyebabkan kerusakan di bagian tangga dari Candi Borobudur. Potensi kerusakan terhadap Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur bisa disebabkan oleh berbagai faktor. Pertama, Kerusakan akibat faktor abiotis dan biotis. Kedua, Kerusakan akibat faktor vandalisme yang meliputi corat-coret, goresan, pemindahan, pencurian, dan perusakan. Kedua faktor tersebut dinilai bisa menimbulkan kerusakan terhadap Candi Borobudur yang mengakibatkan menurunnya jumlah wisatawan yang berkunjung ke wilayah tersebut (Yanuardi, 2009: 30). Di sisi lain, Balai Konservasi Borobudur (BKB) sudah menetapkan target bahwa Candi Borobudur bisa bertahan selama 1.000 tahun dari sekarang (Sofianto, 2018: 29).

Kebijakan Destinasi Super Prioritas Candi Borobudur era Presiden Joko Widodo dampaknya dapat tergambarkan dari tabel di bawah ini:

No	Jenis Dampak	Bentuk Dampak
1.	Hukum dan Politik	<ul style="list-style-type: none"> a. Terjadi klaim tanah kas desa oleh Balai Konservasi Borobudur; b. Pemerintah Desa dan Pemerintah Daerah tidak dapat melakukan intervensi/memberikan masukan kebijakan destinasi super prioritas.
2.	Ekonomi, Sosial dan Budaya	<ul style="list-style-type: none"> a. Masyarakat Borobudur kehilangan mata pencaharian dari berdagang (asongan kios); b. Terjadi konflik antara pemerintah (PT. TWC BUMN) dan masyarakat Borobudur akibat kebijakan destinasi super prioritas; c. Sentra kerajinan, pedagang dengan modal kecil, dan pedagang kios yang berada di Borobudur berpotensi kehilangan tempat jualan karena mudah difasilitasinya investasi dengan modal dan <i>brand</i> besar.

Tabel 1.2 Dampak Humpol dan Ekosob Kebijakan Destinasi Super Prioritas Borobudur

Pentingnya Partisipasi Publik Dalam Merumuskan dan Implementasi Kebijakan KSPN Borobudur

1. Adanya Konflik Akibat Kebijakan Pembangunan KSPN Borobudur

Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur dikelola oleh Badan Otorita Borobudur (BOB)

yang dibentuk sebagai pihak pengelola bagi kawasan yang terintegrasi yang mempunyai tanggung jawab untuk mengelola berbagai objek wisata yang terdapat di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah. Dimana wilayah kerja dari Badan Otorita Borobudur (BOB) yaitu antara lain Dieng, Solo-Sangiran, Semarang-Karimunjawa, dan Yogyakarta. Badan tersebut diresmikan pada tanggal 19 Juli 2017 oleh Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman. Selain itu, Badan Otorita Borobudur (BOB) tersebut akan menempati lahan Perhutani seluas 300 hektar yang terdapat di wilayah Kecamatan Bener, Kabupaten Purworejo yang berbatasan dengan wilayah Kabupaten Magelang.

Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur terdiri dari 3 (tiga) nilai, yaitu nilai keterlibatan dan keterbukaan serta nilai kesenjangan. Nilai keterlibatan dan keterbukaan merupakan faktor yang bisa menarik para wisatawan untuk menikmati potensi pariwisata yang terdapat di wilayah Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur. Sedangkan, nilai kesenjangan merupakan berbagai sikap apatis yang timbul dari masyarakat lokal sekitar akibat kurangnya perhatian dari Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat terhadap kesenian lokal. Kurangnya sosialisasi mengenai konsep pembangunan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur bagi masyarakat lokal sekitar, sehingga tidak terlihat pemberdayaan dan perlindungan hukum bagi masyarakat lokal sekitar (Kusno, 2017: 31).

Akibat kebijakan yang sentralistik dan nir partisipasi serta tanpa sosialisasi, akhirnya menjadikan dampak konflik struktural antara masyarakat dan pemerintah. Seperti sudah dijabarkan dampak yang dirasakan oleh masyarakat sekitar Borobudur pada kebijakan pemugaran dan kebijakan destinasi pariwisata super prioritas, konflik banyak terjadi

dan kebijakan pemerintah menjadi faktor utama dan pemerintah menjadi aktor penyebab terjadinya konflik.

Konflik sejatinya merupakan gejala sosial yang lumrah terjadi dalam kehidupan masyarakat, sifatnya inheren yang berarti dapat terjadi kapan saja dan dimana saja. Menurut Lewis Coser, konflik merupakan perselisihan atau pertentangan mengenai suatu nilai atau tuntutan yang berhubungan dengan kekuasaan. Dalam konflik tentunya ada suatu unsur interaksi yang penting, Lewis tidak hanya melihat konflik sebagai hal negatif, tetapi juga memiliki dampak positif yang dinilai mampu untuk mempererat hubungan suatu kelompok dan membuat internal dari kelompok tersebut merupakan perselisihan internal dalam kelompok mereka sendiri.

Sama halnya ketika kita hubungkan dengan konflik yang terjadi antara masyarakat Borobudur dan pemerintah yang terjadi akibat adanya perbedaan kepentingan dan rasa kepemilikan terhadap hak-hak mereka. Kedua kelompok tersebut saling membela hak nya satu sama lain dan memperkuat kelompoknya untuk mempertahankan kepentingan atau tujuan masing-masing. Masyarakat Borobudur berupaya bersama untuk mempertahankan hak nya dengan melakukan aksi demonstrasi maupun meminta bantuan kepada pihak Lembaga Bantuan Hukum untuk melakukan audiensi.

Konflik antara masyarakat Borobudur dan pemerintah ini termasuk dalam jenis Konflik Realistis karena konflik ini bersumber dan terbentuk dari ungkapan kekecewaan dan ketidakpuasan terhadap suatu tuntutan khusus antar hubungan di masyarakat. Konflik Realistis terjadi karena adanya ketidaksesuaian peraturan yang berlaku dengan implementasinya di masyarakat. Hal yang sama juga terjadi pada hubungan masyarakat Borobudur, khususnya para

pedagang yang diusir dan tidak diperbolehkan untuk berdagang lagi secara sepihak oleh pihak Pemerintah Daerah tanpa adanya koordinasi dan diskusi. Kekecewaan masyarakat Borobudur dalam hal ini sangat berdasar karena sedari awal masyarakat Borobudur telah mematuhi seluruh aturan yang diberikan kepada para pedagang, namun ternyata hal tersebut tidak dibalas baik oleh pemerintah.

2. Kewajiban Adanya Ruang Partisipasi Masyarakat Borobudur dan Pemerintah Daerah Dalam Kebijakan KSPN Borobudur

Candi Borobudur merupakan salah satu kawasan pariwisata yang melibatkan berbagai pihak yang mempunyai berbagai kepentingan tertentu di dalamnya dimana Candi Borobudur tidak hanya dilihat sebagai warisan bangunan atau monumen nasional saja, akan tetapi juga dilihat sebagai kawasan pariwisata yang bisa berinteraksi dengan lingkungan sekitar. Pada tahun 1991, Candi Borobudur sudah ditetapkan sebagai warisan budaya dunia (*world heritage*) oleh *United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO)*. Hal tersebut ditegaskan pada Hal Menimbang Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya yang mengatur bahwa cagar budaya merupakan suatu kekayaan budaya bangsa sebagai wujud perilaku dan pemikiran kehidupan manusia yang penting untuk ilmu pengetahuan, kebudayaan, pemahaman, dan pengembangan sejarah pada kehidupan berbangsa, bermasyarakat, dan bernegara sehingga harus dikelola dan dilestarikan secara tepat melalui upaya pemanfaatan, pengembangan, dan perlindungan dalam rangka mengembangkan kebudayaan nasional untuk kemakmuran rakyat sebesar-besarnya.

Keberadaan dari Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur dinilai belum bisa memberikan

dampak langsung terhadap kemakmuran dari masyarakat lokal sekitar Candi Borobudur. Hal tersebut karena pembangunan dari Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur tersebut belum melibatkan adanya peran aktif dari masyarakat lokal sekitar. Selain itu, sebagian besar wisatawan hanya berkunjung sebentar di Candi Borobudur kemudian kembali ke Yogyakarta, tanpa membeli cenderamata yang dijual oleh masyarakat lokal sekitar dan menginap di wilayah sekitar Candi Borobudur tersebut.

Dibalik pembangunan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur menimbulkan rasa kekecewaan dari masyarakat lokal sekitar karena tidak ada pemberdayaan bagi masyarakat lokal sekitar. Hal tersebut karena pembangunan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur menimbulkan adanya dampak dalam bidang ketersediaan lapangan kerja (masyarakat lokal hanya jadi pedagang asongan), tidak berdampak signifikan pada pendapatan masyarakat lokal dan pertumbuhan ekonomi, penyingkiran paksa masyarakat asli Borobudur, dan potensi kerusakan Candi Borobudur. Dimana pemberdayaan masyarakat lokal sekitar dan pelestarian lingkungan hidup merupakan salah satu dari prinsip pariwisata yang berkelanjutan. Hasil studi yang didapatkan oleh *United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO)* menjelaskan bahwa hanya 59% wisatawan yang mengunjungi kawasan Candi Borobudur selama 1-3 jam, hanya 2% wisatawan yang mengunjungi wilayah pedesaan sekitar, dan rendahnya interaksi yang terjadi antara masyarakat lokal sekitar dengan para wisatawan, baik wisatawan nusantara (wisnus) dan wisatawan mancanegara (wisman) (Sofianto, 2018: 30).

Keresahan di atas merupakan dampak dari tiadanya ruang partisipasi masyarakat dalam perumusan dan

implementasi kebijakan pariwisata. Menurut John W. Newstrom dan Keith Davis, pengertian partisipasi merupakan keterlibatan emosional dan mental dari sekelompok orang pada suatu kelompok yang mendorong mereka untuk memberikan kontribusi terhadap tujuan yang dimiliki oleh kelompok dan bisa bertanggung jawab terhadap usaha kontribusi yang dilakukan (Hamid, 2018: 148). Menurut Mardikanto dan Soebianto, pengertian partisipasi merupakan sebuah tindakan yang dilaksanakan untuk mengambil bagian peran tertentu dalam suatu kegiatan guna memperoleh manfaat. Selain itu, dalam ilmu sosiologi, pengertian partisipasi merupakan keikutsertaan seseorang dalam suatu kelompok sosial untuk mengambil bagian dari kegiatan di luar profesi atau pekerjaannya. Dimana keikutsertaan itu dilaksanakan karena adanya interaksi yang terjadi antara anggota masyarakat yang satu dengan anggota masyarakat yang lain (Hamid, 2018: 149).

Secara harfiah, partisipasi merupakan turut berperan serta pada sebuah kegiatan tertentu. Selain itu, partisipasi bisa diartikan secara luas sebagai bentuk keikutsertaan dan keterlibatan masyarakat secara sukarela dan aktif, baik secara intrinsik maupun secara ekstrinsik pada keseluruhan proses kegiatan tersebut. Sehingga partisipasi masyarakat merupakan suatu proses interaksi yang dilaksanakan oleh 2 (dua) kelompok yang meliputi suatu kelompok yang melaksanakan pengambilan keputusan (*elite*) dan suatu kelompok yang melaksanakan hasil dari pengambilan keputusan tersebut (*non elite*). Dengan demikian, partisipasi masyarakat dinilai bisa membantu program pemerintah sesuai dengan kemampuan dari masyarakat lokal yang bersangkutan tanpa mengorbankan kepentingan yang mereka miliki (Hamid, 2018: 149). Partisipasi masyarakat pada sebuah program pemerintahan memang mutlak

dibutuhkan karena masyarakat merupakan pihak yang nantinya akan melaksanakan program pemerintahan tersebut. Sehingga adanya keterlibatan dari masyarakat bisa memberikan rasa tanggung jawab terhadap program pemerintahan yang telah diikutsertakan. Selain itu, partisipasi masyarakat diharapkan bisa menggali kreativitas dan potensi dari masyarakat itu sendiri (Hamid, 2018: 149).

Menurut Shams dan Bumberger ada 2 (dua) pendekatan dalam suatu konsep partisipasi masyarakat yaitu antara lain (Hamid, 2018: 150):

- a. Partisipasi masyarakat merupakan suatu proses penyadaran terhadap pemberdayaan dari masyarakat yang tidak beruntung dan pengembangan terhadap lembaga pemerintah yang didukung dengan kapasitas dan sumber daya yang memadai;
- b. Partisipasi masyarakat wajib untuk melibatkan adanya intervensi dari pihak lembaga swadaya masyarakat dan pihak pemerintah agar kegiatan partisipasi masyarakat bisa dilaksanakan secara lebih efisien.

Program dari lembaga pemerintah dinilai bisa dilaksanakan dengan baik apabila terdapat adanya partisipasi masyarakat di dalamnya. Berbagai manfaat dari adanya partisipasi masyarakat, yaitu antara lain:

- a. Memastikan adanya keterlibatan dari masyarakat publik yang lebih efektif dalam proses pembuatan kebijakan publik;
- b. Memberikan landasan yang lebih baik dalam proses pembuatan kebijakan publik;
- c. Meningkatkan rasa kepercayaan dari masyarakat publik kepada suatu lembaga pemerintah;
- d. Penggunaan sumber daya yang lebih efektif dalam proses sosialisasi terhadap suatu kebijakan publik.

Kegiatan pengembangan terhadap Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur harus dilakukan dengan menyebarkan pemikiran baru bahwa berkunjung di Candi Borobudur bukan hanya berkunjung di candinya saja, akan tetapi berkunjung di wilayah Borobudur secara keseluruhan. Sehingga kegiatan pengembangan tersebut perlu adanya partisipasi dari lingkungan sekitar dan masyarakat lokal sekitar secara aktif agar Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur bisa menjadi objek destinasi wisata yang bernilai dan menarik. Beberapa hal yang dapat dilakukan oleh masyarakat lokal sekitar dalam rangka mengembangkan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur, yaitu antara lain membangun objek dan galeri budaya serta menjadikan desa tempat tinggal mereka sebagai Desa Wisata.

Desa Wisata merupakan suatu wujud partisipasi dari masyarakat lokal sekitar untuk mengembangkan dan meningkatkan minat dari para wisatawan untuk berkunjung ke wilayah Candi Borobudur. Selain itu, masyarakat lokal sekitar juga menyediakan berbagai paket wisata yang bisa dinikmati oleh para wisatawan, seperti contoh galeri kuliner; galeri Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM); jelajah Desa Wisata dengan memakai kendaraan tradisional seperti kereta kuda; pentas seni; *outbond*; dan sentra kerajinan yang ada di wilayah Candi Borobudur tersebut. Konsep Desa Wisata tersebut dinilai bisa mengeksplorasi Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur secara lebih dalam dan meningkatkan minat para wisatawan untuk berkunjung ke Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur. Hasil utama dari Desa Wisata tersebut, yaitu antara lain meningkatnya kapasitas dari masyarakat lokal sekitar, meningkatnya pendapatan dari masyarakat lokal sekitar dengan mengambil manfaat dari berdagang,

terbangunnya balkondes dan *homestay*, dan tersebarnya kunjungan para wisatawan secara merata.

Serta perlu difasilitasinya ruang untuk pedagang asongan, pedagang kaki lima, dan pedagang dengan modal kecil untuk tetap dapat mencari sumber penghidupan di sekitar wisata Candi Borobudur. Kebijakan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur tidak boleh kemudian memberikan ruang sebesar-besarnya bagi pemilik modal skala besar saja dan menyempitkan ruang untuk pedagang dengan modal skala kecil. Dengan demikian, pemanfaatan dari Candi Borobudur sebagai kawasan pariwisata bisa menimbulkan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat sekitar Borobudur tanpa menindas pemilik modal skala mikro.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Kebijakan pemugaran Candi Borobudur era Presiden Soeharto yang bekerjasama dengan beberapa negara maju dan didukung oleh *Japan International Cooperation Agency (JICA)* mengakibatkan masyarakat Borobudur banyak mengalami kriminalisasi dan pelanggaran hak asasi manusia. Setelah selesai kebijakan pemugaran, Candi Borobudur dijadikan 3 (tiga) zona pengelolaan dan menjadi salah satu pusaka dunia (*world heritage*) yang dilegitimasi oleh *UNESCO* pada tahun 1992. Sedangkan pada era Presiden Joko Widodo, pemerintah menjadikan Candi Borobudur sebagai destinasi pariwisata super prioritas (PSN-KSPN). Kebijakan ini juga tak luput dari adanya permasalahan mulai dari larangan pedagang berjualan, pembubaran kios pedagang, mengambil hak tanah desa Borobudur, dan potensi kerusakan Candi Borobudur akibat target tinggi wisatawan.

2. Dibalik pembangunan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur menimbulkan rasa kekecewaan dari masyarakat lokal sekitar dan terjadi konflik antara masyarakat dengan pemerintah. Kebijakan tersebut menimbulkan adanya dampak dalam bidang ketersediaan lapangan kerja (masyarakat lokal hanya jadi pedagang asongan), pengklaiman tanah kas desa, serta pelarangan jualan asongan dan kios. Kebijakan yang dibuat untuk memperkuat pariwisata dimana KSPN Borobudur menjadi salah satunya menjadikan pemerintah terkesan sewenang-wenang dalam pengimplementasiannya. Hal ini karena minimnya ruang partisipasi masyarakat dalam perumusan dan implementasi kebijakan destinasi super prioritas Borobudur.

Saran

1. Bagi Pemerintah Pusat

Dalam perumusan dan penerapan kebijakan mengenai Proyek Strategis Nasional-Kawasan Strategis Pariwisata Nasional Borobudur (PSN-KSPN Borobudur) seharusnya Pemerintah Pusat lebih mengutamakan adanya partisipasi publik dari masyarakat Borobudur. Hal ini menjadi penting agar kebijakan tersebut dapat menghindari/meminimalisir terjadinya konflik. Selain itu, partisipasi masyarakat menjadi penting agar kepentingan masyarakat dapat diakomodir oleh pemerintah, memberikan suatu manfaat, serta tidak menimbulkan suatu kerugian bagi masyarakat lokal sekitar.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah mestinya lebih berperan aktif dalam mengawal kebijakan Pemerintah Pusat berkaitan dengan kebijakan destinasi super prioritas Borobudur. Bukan kemudian hanya sebagai kepanjangan tangan Pemerintah

Pusat dan menihilkan peran bahwa terjadi permasalahan dengan masyarakat atas implementasi kebijakan. Pemerintah Daerah semestinya dapat menyampaikan aspirasi masyarakat pada saat perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan destinasi super prioritas Borobudur.

3. Bagi Pemerintah Desa

Pemerintah Desa perlu ikut andil dalam melakukan pemberdayaan masyarakat di wilayah sekitar wisata Borobudur. Selain itu, nilai dan budaya yang ada dalam masyarakat Borobudur tetap harus dijaga, mendapatkan atensi, dan perawatan agar selalu eksis. Jika tidak dirawat, maka nilai, kebudayaan, dan kelestarian asli Borobudur akan berpotensi hilang akibat masifnya kepentingan modal yang ada di Borobudur.

4. Bagi Masyarakat Lokal

Masyarakat lokal perlu mengetahui hak-haknya agar dalam perumusan dan implementasi kebijakan pembangunan pariwisata Borobudur, masyarakat tidak mudah dikesampingkan kepentingannya.

5. Bagi Akademisi

Tulisan ini dapat menjadi literatur dan analisis ilmiah dari adanya kebijakan destinasi super prioritas Borobudur.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Farid, M. dan J. Oenarto. 1984. *Kisah-Kisah di Kaki Borobudur*. Yayasan Pengembangan Budaya Yogyakarta, Yogyakarta.
- Hamid, Hendrawati. 2018. *Manajemen Pemberdayaan Masyarakat*. De La Macca, Makassar.
- JICA Report. 1975. *The National Archeological Park Development Project Borobudur & Prambanan*. Interim Report.

- Kusno, Nur Adi. 2017. *Nilai Ruang Kawasan Wisata Borobudur*. Universitas Muhammadiyah Magelang, Magelang.
- Sucoro, dkk. 2012. *Jantung Hati Borobudur*. Badan Pelestarian Pusaka Indonesia, Jakarta.

Artikel Ilmiah

- Sofianto, Arif. (2018). Strategi Pengembangan Kawasan Pariwisata Nasional Borobudur, *Jurnal Litbang Provinsi Jawa Tengah* 16(1): 29-30.
- Susanty, Aries, Nia Budi Puspitasari, dan Conni Valinda. (2017). Pengembangan Strategi Pariwisata Berbasis *Ecotourism* Pada Klaster Pariwisata Borobudur-Dieng, Jawa Tengah, *Jurnal Teknik Industri* 12(1): 58.
- Yanuardi, Muhammad Hasmi. (2009). Penyebab Kerusakan dan Pelapukan Serta Penanganannya: Studi Atas Faktor Biotik dan Abiotik di Candi Borobudur, *Jurnal Sejarah Lontar* 6(2): 30.

Peraturan Perundang-Undangan

- Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 Tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Kawasan Lingkungannya.
- Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur dan Sekitarnya.
- Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2017 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Borobudur.
- Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.
- Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2024 Tentang Rencana Induk Destinasi Pariwisata Borobudur-Yogyakarta-Prambanan Tahun 2024-2044.

Surat Keputusan Direksi PT. Taman Wisata Candi Borobudur-Prambanan-Ratuboko Nomor: SK.04/DIREKSI/2003 Tentang Tata Tertib Kegiatan Usaha di Wilayah Taman Wisata Candi Borobudur Magelang.
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya.

Berita

CNN Indonesia. (2022, 15 Juni). 340 Pedagang Asongan Digusur, TWC Borobudur Nilai Ganggu Kenyamanan. Diakses pada 28 November 2024, dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220615174249-12-809457/340-pedagang-asongan-digusur-twc-borobudur-nilai-ganggu-kenyamanan>.

Detik Jateng. (2022, 10 Mei). BPN Magelang Dilaporkan Ke Ombudsman Soal Sertifikat Tanah di Borobudur. Diakses pada 28 November 2024, dari <https://www.detik.com/jateng/berita/d-6071586/bpn-magelang-dilaporkan-ke-ombudsman-soal-sertifikat-tanah-di-borobudur>.

Kompas.Com. (2024, 20 September). Protes Tidak Dapat Lapak, PKL Borobudur Jualan di Seberang Kampung Seni. Diakses pada 28 November 2024, dari <https://regional.kompas.com/read/2024/09/20/130548978/protes-tidak-dapat-lapak-pkl-borobudur-jualan-di-seberang-kampung-seni>.