

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Candi Borobudur merupakan candi Budha terbesar di dunia. Candi yang memiliki luas 123 x 123 meter dan tingginya 31,50 meter ini yang di bangun pada abad ke-8 dan ke-9. Tinggi dari alas hingga ke puncak stupa lebih dari 40 meter, sekitar satu juta batu yang dikerat dan diukir sedemikian rupa hingga saling melengkapi. Batu-batu ini membentuk antara lain 1460 panel relief dalam sepanjang 5 kilometer. Terletak di Kabupaten Magelang Propinsi Jawa Tengah .¹

Sejak berdirinya Candi Borobudur sampai sekarang masih tetap misterius, nama Candi Borobudur berasal dari gabungan kata-kata *Bara* dan *Budur*. Menurut Poerbacaraka dan Stuterheim *Bara* berasal dari bahasa Sankskerta "*Vihara*" yang berarti kompleks candi dan bihara atau asrama. Sedangkan kata *Budur* mengingatkan kata pada bahasa Bali *Beduhur* yang artinya *diatas*. Jadi nama Borobudur kira-kira berarti *asrama atau bihara (kelompok candi) yang terletak diatas bukit*. Memang, dihalaman sebelah barat laut Borobudur, sewaktu diadakan penggalian ditemukan sisa-sisa bekas sebuah bangunan, yang mungkin sekali bangunan bihara.²

Borobudur sebagai khasanah keagungan prasejarah dan kebanggaan budaya Indonesia merupakan salah satu keajaiban dunia oleh UNESCO. Candi Borobudur dijadikan salah satu warisan budaya dunia dan telah didaftar dalam

¹ [http:// www.wihara.com/comments/2005/04/23/ut.02.htm](http://www.wihara.com/comments/2005/04/23/ut.02.htm)

² Soetarno. 1997, *Aneka Candi Kuno di Indonesia*, Dahara Prize, Semarang : hal 79.

World Heritage list (WHL) Nomor 592 Tahun 1992. Sebagai kekayaan budaya bangsa Candi Borobudur dimanfaatkan sebagai kepentingan agama, sosial, pariwisata, pendidikan, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan.

Diperkirakan candi ini didirikan oleh Raja Samaratungga dari keluarga *Dinasti Syailendra*, diperkirakan bangunan Borobudur yang kini tetap kokoh berdiri dengan megahnya ini, mulai dirintis pembangunannya oleh Rakai Pangkaran dan Samaratungga, kemudian dilanjutkan oleh Pramodawardani permaisuri Rakai Pikatan. Perbedaan antara Rakai Pikatan yang beragama Hindu dan permaisurinya yang beragama Budha, ternyata bukan suatu hambatan baginya. Bahkan perbedaan itu menghasilkan karya-karya yang besar dan melahirkan bangunan-bangunan suci keagamaan berupa percandian yang sangat menarik, baik yang bercorak hindu maupun yang bercorak kebudhaan. Arsitek yang menceritakan Borobudur diperkirakan bernama Gandharma. Nasib Candi Borobudur tidak jauh berbeda dengan candi-candi yang lainnya di Indonesia dan dianggap tidak lagi berfungsi, ketika rakyat mulai memeluk *Agama Islam* pada abad ke 15.

Dalam perjalanan waktunya Candi borobudur semakin lama semakin rusak di makan usia dan alam serta tumbuh-tumbuhan hingga candi tersebut terpendam. Sedikit demi sedikit, Borobudur menjadi tumpukan batu yang tidak berarti. Baru pada tahun 1814 Candi Borobudur di temukan oleh Gubernur Jendral sir Thomas Stamford Raffles dan memerintahkan H.C Cornelius untuk menyelamatkan Candi Borobudur dari kerusakan alam karena candi besar itu terpendam.

Candi Borobudur telah mengalami 2 kali pemugaran, yang pertama tahun 1907-1911 yang dilakukan oleh Theodorus Van Erp pada masa penjajahan Belanda. Enam puluh tahun kemudian kondisi Candi Borobudur kembali dalam keadaan yang membahayakan dengan demikian pernah Indonesia dengan bantuan dari UNESCO melaksanakan pemugaran yang kedua kalinya, di mulai tahun 1973-1983.

Candi Borobudur dengan daya tariknya yang luar biasa ini telah berkembang menjadi suatu kawasan pariwisata yang dikunjungi wisatawan dunia, hanya saja pengelolaannya baru sebatas pengelolaan pada sisi wisata saja, padahal sebuah obyek sekelas Borobudur seharusnya dapat dikelola sedemikian sehingga dapat memberikan kontribusi yang lebih luas terhadap masyarakat sekitar, bangsa dan negara.³

Kenyataan saat ini, masyarakat disekitar Borobudur tidak merasakan manfaat keberadaan Candi Borobudur sebab sistem pengelolaan yang diterapkan tidak memberikan ruang partisipasi masyarakat, yang terjadi adalah marginalisasi terhadap masyarakat sehingga mentalitas masyarakat sekitar candi tidak mencerminkan masyarakat pariwisata yang senantiasa berusaha memberikan rasa aman bagi setiap pengunjung yang datang karena mereka sadar akan manfaat pariwisata di daerahnya.

Peran serta masyarakat merupakan salah satu komponen penting dalam usaha melestarikan Candi Borobudur. Pengelolaan kawasan Candi Borobudur selama ini diatur dalam Keputusan Presiden (Kepres) No. 1 Tahun 1992 tentang

³ Eddy Setiawan, *Revolusi Pengelolaan Borobudur*/comments/2005/05/01

Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya, Candi Borobudur terdiri dari tiga zone, adalah:

1. Zone I : Merupakan lingkungan kepurbakalaan diperuntukan bagi perlindungan dan pemeliharaan kelestarian lingkungan fisikcandi seluas 44,8 ha yang dikelola oleh Balai Konservasi Candi Departement Pendidikan dan Kebudayaan.
2. Zone II : Merupakan kawasan di luar zone I yang diperuntukan bagi pembangunan taman wisata sebagai tempat kegiatan kepariwisataan, pemeliharaan dan pelestarian bangunan candi seluas 42,3 ha yang dikelola oleh Unit Taman Wisata Candi Borobudur.
3. Zone III : Merupakan kawasan diluar zone II yang diperuntukan bagi pemukiman terbatas, jalur hijau, daerah pertanian untuk menjamin keserasian dan kawasan keseimbangan di zone I yang dikelola oleh Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Magelang.

Dalam pengelolaannya diatur dalam Keputusan Presiden (Kepres) No.1

Tahun 1992 Pasal 8, pengelolaan candi Borobudur meliputi:

1. Pengelolaan zone 2 sepenuhnya diselenggarakan oleh Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Taman Candi Borobudur dan Prambanan yang tetap memperhatikan ketentuan peaturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk ketentuan mengenai Pajak-pajak Daerah.
2. Di samping pengelolaan zone 2, Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan juga melakukan pemanfaatan dan pemeliharaan ketertiban serta kebersihan zone 1 beserta candinya sebagai obyek dan daya tarik wisata berdasarkan petunjuk teknis Direktorat Jendral Kebudayaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan selaku instansi yang menguasai, mengelola dan bertanggung jawab atas candi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kepres No. 1 Tahun 1992 yang selama ini digunakan sebagai payung hukum dalam melakukan pengelolaan Candi Borobudur, sebenarnya sudah sangat tidak relevan dengan kondisi Borobudur saat ini dan cenderung memiliki tipikal

produk hukum *orde baru* yang membingungkan dan tidak memihak rakyat serta penggunaan kata-kata tertentu untuk mengukuhkan hegemoninya. Borobudur yang menjadi salah satu tempat pariwisata andalan dan aset asli daerah Kabupaten Magelang Propinsi Jawa Tengah, seharusnya dapat mendorong peningkatan perkembangan ekonomi dan sosial masyarakat sekitar agar dapat lebih sejahtera. Sesuai dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataaan ditegaskan pembangunan obyek dan daya tarik wisata dilakukan dengan memperhatikan :

1. Kemampuan untuk mendorong peningkatan perkembangan kehidupan ekonomi dan sosial budaya.
2. Nilai-nilai agama, adat istiadat serta pandangan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.
3. Kelestarian budaya dan mutu lingkungan hidup.
4. Kelangsungan usaha pariwisata itu sendiri.

Pengelolaan Candi Borobudur seharusnya melibatkan masyarakat dalam pengelolaannya dan memberikan manfaat terhadap masyarakat sekitar. Tidak, seperti saat ini keberadaan Candi Borobudur tidak memberikan manfaat lebih terhadap masyarakat. Yang kita lihat saat ini masyarakat Borobudur hanya menjadi pedagang kaki lima (*PKL*) dan asongan disekitar parkir Candi Borobudur hal ini menambah wajah buram masyarakat di Indonesia. Di sebutkan Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 menyatakan, bahwa terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana. Jelas di sini bawasanya dalam pengelolaan Candi Borobudur harus memberikan manfaat terhadap masyarakat sekitar, bangsa dan Negara.

Dalam uraian tersebut di atas banyak permasalahan yang terjadi dalam pengelolaan dan manfaat Candi Borobudur. penelitian ini akan menitikberatkan

pada, bagaimana pengelolaan Candi Borobudur yang diatur dalam Keputusan Presiden (Kepres) No. 1 Tahun 1992, tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Candi Wisata Perambanan serta pengendalian kawasan lingkungannya dan keterlibatan masyarakat Borobudur dalam pengelolaannya.

B. Rumusan Masalah

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut diatas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi Keputusan Presiden (Keppres) No. 1 Tahun 1992, dalam Pengelolaan Candi Borobudur ?
2. Bagaimanakah partisipasi masyarakat Borobudur dalam pengelolaan Candi Borobudur ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui implementasi Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 dalam Pengelolaan Candi Borobudur.
2. Untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Candi Borobudur.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi ilmu pengetahuan hasil penelitian ini diharapkan sebagai tambahan bacaan dibidang hukum lingkungan khususnya mengenai pengelolaan Candi Borobudur sebagai benda cagar budaya.
2. Bagi Pembangunan hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumbang saran kepada:

- a. Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang
- b. Lembaga Swadaya Masyarakat di Borobudur
- c. Masyarakat kawasan Candi Borobudur.

E. Tinjauan Pustaka

Candi Borobudur sebagai benda cagar budaya, peninggalan sejarah milik bangsa Indonesia dan sebagai salah satu keajaiban dunia. Candi Borobudur yang dibangun sekitar abad kedelapan dan kesembilan tersebut adalah sebuah bukti puncak peradaban nenek moyang Bangsa Indonesia yang sungguh luar biasa, tidak hanya dari sisi bangun candi yang demikian megah dan jenius secara teknis pembangunannya, tapi juga dari kandungan filosofis yang begitu mendalam dan luhur yang seharusnya dipelajari dan dipahami setiap anak bangsa dan dunia.⁴

Semenjak ditetapkannya Candi Borobudur sebagai wararisan budaya dunia yang bertaraf internasional, dapat melahirkan beberapa aspek penting dalam rangka pelestarian, pemanfaatan, dan perlindungannya. Pengelolaan Candi Borobudur yang meliputi pelestarian, perlindungan, dan pemanfaatan, memiliki dampak negatif maupun positif. Beberapa dampak yang ditimbulkan diantaranya dampak ekonomi, budaya sosial, dan dampak hukum.⁵

Candi Borobudur sebagai benda cagar budaya yang harus terus dijaga keaslian dan kelestariannya. Pelestarian Candi Borobudur sebagai benda cagar budaya dilakukan dengan cara penyelamatan, pengamanan, perawatan dan pemugaran. Didalam pelaksanaan pengelolaan pelestarian Candi Borobudur harus

⁴ [http:// www.wihara.com/comments/2005/04/23/ut.06.htm](http://www.wihara.com/comments/2005/04/23/ut.06.htm)

⁵ Soekmono. 1973, *Satu Abad Usaha Penyelamatan Candi Borobudur*, Kanisius, Yogyakarta.

melibatkan banyak pihak tak terkecuali masyarakat Borobudur dan pemerintah daerah yang menjadi elemen penting dalam pelestariannya .

Berdasarkan Pasal 14 Ayat (2) UU 32 Tahun 2004 tentang kewenangan urusan pariwisata berikut pengelolaan objek wisata berada pada pemerintah daerah. Dalam undang-undang ini pemerintah daerah berwenang untuk mengelola dan mengembangkan tempat pariwisata didaerahnya sesuai dengan amanat undang-undang demi kesejahteraan masyarakat.

F. Metode Penelitian

1. Lokasi penelitian

Penelitian dilaksanakan di daerah obyek wisata Candi Borobudur, Kabupaten Magelang, Propinsi Jawa Tengah dengan jarak 50 km dari Yogyakarta.

2. Jenis Penelitian

- a. Penelitian Lapangan (*Filed research*) yaitu Pengumpulan data yang dilakukan dengan pengamatan langsung terhadap obyek yang diteliti.
- b. Penelitian Kepustakaan (*Library research*) yaitu Pengumpulan data yang dilakukan dengan cara membaca, mengkaji, dan menelaah buku-buku, literatur, peraturan perundang-undangan, koran, internet, dan sumber lain yang berhubungan dengan penulisan ini.
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yakni peraturan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Perambanan serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya.

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memperjelas bahan hukum primer seperti : buku-buku literatur, majalah, media masa, makalah dan yang lainnya.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti: kamus hukum, dan kamus besar bahasa Indonesia.

3. Metode Pengumpulan Data

- a. Wawancara adalah keterangan informasi yang didapat dari narasumber/responden.
- b. Studi lapangan/observasi adalah pengumpulan data yang dilakukan dengan mengadakan pengamatan secara langsung terhadap obyek yang diteliti.
- c. Studi pustaka adalah pengumpulan data dari sumber lain yang berhubungan dengan penulisan ini.

4. Narasumber dan Responden

- a. Muhammad Taufik sebagai, Kepala Subbagian Tata Usaha Balai Konservasi Peninggalan Borobudur
- b. Jack Priyana sebagai, Ketua Jaringan Kerja Kepariwisataaan
- c. Masyarakat Borobudur

5. Analisis Data

Setelah data terkumpul dari hasil penelitian kemudian disusun secara sistematis dan dilanjutkan dengan analisis secara kualitatif. Adapun yang dimaksud analisis kualitatif adalah suatu analisis terhadap data yang

dinyatakan dalam bentuk angka-angka maupun dalam bentuk uraian-uraian yang disusun secara sistematis.

G. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan hukum ini seluruhnya disusun dalam 4 Bab, dengan pembagian sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Mengatur tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG KEPUTUSAN PRESIDEN NO 1 TAHUN 1992 DALAM PENGELOLAAN TAMAN WISATA CANDI BOROBUDUR DAN CANDI SEBAGAI BENDA CAGAR BUDAYA

Mengatur pengertian Keputusan Presiden No 1 Tahun 1992 dalam Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan pengertian Candi sebagai Benda Cagar Budaya dalam penerapannya.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Mengatur profil Candi Borobudur, penerapan Keputusan Presiden No 1 Tahun 1992 dalam pengelolaan Candi Borobudur, dan partisipasi masyarakat Borobudur dalam pengelolaan Candi Borobudur.

BAB IV : PENUTUP

Mengatur kesimpulan dan saran dalam pengelolaan Candi Borobudur.