

# Pengelolaan Cagar Budaya Ditinjau Dari Perspektif Otonomi Daerah (Studi Hukum Kawasan Candi Borobudur Dan Prambanan)

<sup>1)</sup>Dolli Gustafia Hutabarat\*, <sup>2)</sup>Achmad Edi Subiyanto

<sup>1,2)</sup>Magister Hukum, Universitas Esa Unggul, Jakarta

Email: [gustafiahutabarat@gmail.com](mailto:gustafiahutabarat@gmail.com)

## INFORMASI ARTIKEL

### Kata Kunci:

Otonomi Daerah  
Regulasi Cagar Budaya  
Pengelolaan  
Candi Borobudur  
Candi Prambanan

## ABSTRAK

Dalam pengelolaan candi borobudur dan candi prambanan sendiri masih terdapat beberapa permasalahan, salah satunya dari sistem hukum yang mengatur pengelolaan itu sendiri, dimana dalam pengelolaannya dilaksanakan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya. Dalam Keputusan Presiden tersebut pengelolan Candi Borobuddur dan Candi Prambanan dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Kebudayaan (Zona 1), BUMN (Zona 2), dan Pemerintah Daerah (Zona 3) meskipun pada tahun 2010 telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya yang menyatakan bahwa pengelolaan kawasan cagar budaya dilaksanakan oleh Badan Pengelola. Keterlibatan pemerintah daerah juga sangat minim serta peran serta masyarakat hampir tidak ada dalam pengelolaan candi borobudur dan candi prambanan. Tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah menganalisis dan menerangkan tinjauan hukum terhadap pengelolaan Candi Borobudur dan Candi Prambanan. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian kepustakaan yang pengumpulan datanya dengan cara membaca, mencatat, serta mengkaji bahan penelitian data pustaka. Pembatasan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan candi borobudur dan Prambanan tentu tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah yang pada dasarnya bertujuan untuk menyejahterakan masyarakat.

## ABSTRACK

### Keywords:

Regional autonomy  
Cultural Heritage Regulations  
Management  
Borobudur temple  
Prambanan temple

There are still several problem in the management of Borobudur and Prambanan temples, one of which is the legal system that regulates the management itself, where the management is based on Presidential Decree Number 1 of 1992 concerning Management of the Borobudur Temple Tourist Park and Prambanan Temple Tourist Park and Environmental Control of the Area. In that Presidential Decree, the management of Borobuddur Temple and Prambanan Temple is carried out by the Directorate General of Culture (Zone 1), BUMN (Zone 2), and Regional Government (Zone 3) even though in 2010 Law Number 11 of 2010 concerning Cultural Heritage states that cultural heritage area manage by the Management Body. Apart from that, the involvement of the local government is also very minimal and there is almost no community participation in the management of borobudur and prambanan temples. The purpose of this research is to analyze and explain the legal review of the management of Borobudur and Prambanan Temple. The research method used is a qualitative approach with a type of library research where data is collected by reading, taking notes and reviewing library data research materials. Apart from that, limiting the authority of regional governments in managing the Borobudur and Prambanan temples is certainly not in line with the concept of regional autonomy which basically aims to improve the welfare of the community.

This is an open-access article under the [CC-BY-SA](#) license.



## I. PENDAHULUAN

Candi Borobudur merupakan satu dari banyak kekayaan budaya kebendaan yang ada di Indonesia. Candi borobudur merupakan candi peninggalan dari kerajaan Dinasti Sylendra yang terletak di Desa Borobudur, Kecamatan Borobudur, Kabupaten Magelang, Provinsi Jawa Tengah (Konservasi, 2016). Candi Borobudur merupakan candi yang berlatar belakang Budha peninggalan dari kejayaan kerajaan mataram kuno yang

diperkirakan berasal dari abad VIII-X Masehi, seperti diungkapkan Puspitasari et al., (2018). Candi Borobudur telah berusia lebih dari 1200 tahun berbahan batuan andesit dan terletak diatas bukit.

Sementara itu Candi Prambanan merupakan Candi Hindu Terbesar Indonesia, dibangun sekitar abad ke-9 masehi oleh Raja Rakai Pikatan dari Kerajaan Mataram Kuno, terletak didaerah sleman provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada tahun 1733 Candi prambanan ditemukan oleh CA lons yang pada waktu itu bertugas sebagai pegawai Vereenigde Oostindische Compagnie (VOC) namun tidak ada upaya serius untuk memperhatikan peninggalan bersejarah tersebut oleh pemerintahan kolonial, hingga pada tahun 1902 upaya untuk memugar Candi Prambanan dilanjutkan oleh Theodoor Van Erp, dimulai dengan mengkategorikan batu-batu reruntuhan yang diupayakan untuk disusun kembali di bangunan candi. Pemugaran Candi Prambanan kembali dilanjutkan pada tahun 1918 oleh Dinas Purbakala Pemerintahan Hindia-Belanda yang dipimpin oleh P.J Perquin. Setelah berpindah kekuasaan tugas P.J Perquin digantikan oleh De Haan pada tahun 1926 hingga pada akhirnya pemugaran Candi Prambanan berhasil diselesaikan pada masa pendudukan jepang dibawah pimpinan samungun dan suwarno dan pada tahun 1953 di resmikan oleh Presiden Republik Indonesia Ir. Soekarno, seperti yang dikemukakan Haidi, (2020).

Pengelolaan Candi Borobudur dan Candi Prambanan adalah hal yang sangat penting dilakukan sebagai bentuk perlindungan terhadap maha karya nenek moyang tersebut. Menurut (Rahardjo, 2018) Pengelolaan merupakan upaya terpadu untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan suatu objek yang memiliki nilai sejarah seperti Candi Borobudur dan Candi Prambanan. Nilai sejarah dan nilai lain yang dimiliki Candi Borobudur dan Candi Pramabanan sangat penting untuk dijaga dan dilestarikan, bagaimana kejayaan kerjaan di Indonesia atau Nusantara pada zama dahulu, bagaimana kemajuan ilmu pengetahuan terlebih dibidang kearsitekturan nenek moyang sehingga mampu membangun maha karya seperti Candi Borobudur dan Candi Prambanan ditengah keterbatasan peralatan canggih dan modern seperti zaman sekarang. Candi Borobudur dan Candi Prambanan menciptakan daya magis nya sendiri melalui kemegahan dan keindahannya. Masyarakat awam dapat menikmati pemandangan luar biasa dari Candi Borobudur dan Candi Prambanan, para peneliti dapat melakukan penggalian informasi lebih dalam mengenai Candi Borobudur dan candi Pramabanan melalui objek-objek yang ada di kawasan tersebut.

Pada Tahun 1991 Candi Borobudur ditetapkan oleh UNESCO sebagai warisan budaya dunia sedangkan Candi Prambanan ditetapkan oleh UNESCO sebagai warisan budaya dunia pada tahun 1996. Candi Borobudur dan Candi Prambanan sebagai warisan dunia bukan hanya sekedar status, namun lebih jauh membawa konsekuensi pengelolaan yang harus lebih baik. Status sebagai warisan dunia menjadikan kelestarian Borobudur dan Prambanan menjadi perhatian seluruh dunia. Salah satu upaya untuk pelestarian adalah dengan konservasi. Konservasi bangunan Candi Borobudur dan Candi Prambanan telah dimulai sejak ditemukannya dengan kegiatan pembersihan dan kemudian dilakukannya pemugaran oleh Pemerintah Hindia-Belanda, tepatnya pada tahun 1907-1911.

Setelah Candi Borobudur menjadi salah satu warisan budaya dunia UNESCO pada tahun 1991, pemerintah Indonesia akhirnya mengeluarkan suatu regulasi yaitu Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya, agar terdapat kepastian mengenai pihak-pihak yang bertanggungjawab dalam pengelolaan dan pengendalian Kawasan Candi tersebut. Juga mengenai laporan berkala kepada UNESCO dan ICOMOS dapat terlaksana dengan baik.

Dalam Keputusan Presiden, terkait pengelolaan candi Borobudur dan candi prambanan diatur diatur sebagai berikut:

1. Zona dalam Kawasan candi.
  - a. Zona 1, merupakan lingkungan kepurbakalaan yang diperuntukkan bagi perlindungan dan pemeliharaan kelestarian lingkungan fisik candi.
  - b. Zona 2, merupakan kawasan disekeliling zona 1 dan diperuntukkan bagi pembangunan taman wisata sebagai tempat kegiatan kepariwisataan, penelitian, kebudayaan, dan pelestarian lingkungan candi.
  - c. Zona 3, merupakan kawasan diluar zona 2 yang diperuntukkan bagi pemukiman terbatas, daerah pertanian, jalur hijau, atau fasilitas tertentu lainnya yang disediakan untuk menjamin keserasian dan keseimbangan kawasan di zona 1 pada umumnya, dan untuk mendukungkelestarian candi serta fungsi taman pada khususnya.
2. Luas Zona

- a. Candi Borobudur, Zona 1  $\pm$  44,8 Ha, Zona 2  $\pm$  42,2 Ha, dan Zona 3  $\pm$  932 Ha
  - b. Candi Prambanan, Zona 1  $\pm$  39,8 Ha, Zona 2  $\pm$  37,2 Ha, dan Zona 3  $\pm$  663 Ha
3. Pengelolaan
- a. PT. Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan (Persero).  
Melakukan pengelolaan zona 2 sepenuhnya dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk ketentuan mengenai Pajak-pajak Daerah. Disamping itu, PT. Taman Wisata juga berwenang melakukan pemanfaatan dan pemeliharaan ketertiban serta kebersihan zona 1 beserta candinya sebagai obyek dan daya tarik wisata berdasarkan petunjuk teknis dari Direktorat Jenderal Kebudayaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
  - b. Direktorat Jenderal Kebudayaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.  
Menguasai, mengelola dan bertanggung jawab atas candi (Zona 1).
  - c. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerinyahan di bidang pariwisata.  
Menentukan besaran biaya masuk taman Wisata Candi.
  - d. Pemerintah Daerah  
Penggalian sumber-sumber dan pembagian pendapatan di zona 3 yang bersifat menunjang kegiatan atau fungsi taman wisata dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah yang bersangkutan bersama-sama Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Taman Wisata Candi Borobudur dan Prambanan.

Selain Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya, pengelolaan candi Borobudur dan candi Prambanan juga mengacu kepada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Hal ini karena status candi Borobudur dan candi Prambanan sebagai cagar budaya.

Candi Borobudur telah ditetapkan sebagai bagian Kawasan Cagar Budaya Peringkat Nasional pada tahun 2014 dengan SK Nomor 286/M/2014 tentang Satuan Ruang Geografis Borobudur sebagai Kawasan Cagar Budaya Peringkat Nasional sedangkan candi Prambanan dengan SK Nomor 278/M/2014 tentang Satuan Ruang Geografis Prambanan sebagai Kawasan Cagar Budaya Peringkat Nasional. Mengacu kepada Pasal 97 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010, pengelolaan Kawasan Cagar Budaya dilakukan oleh badan pengelola. Terkait otonomi daerah, secara hukum mengacu kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam studi Rosyadi et al., (2020), (Mas'ad, 2020), dan Sanusi, (2018) tentang pelestarian cagar budaya di Majapahit dan Kabupaten Gianyar menyatakan bahwa pengelolaan melalui regulasi dan anggaran sudah dilaksanakan. Namun, dalam hal regulasi masih belum terdapat regulasi khusus yang mengatur pengelolaan dan pelestarian Situs. Sedangkan, anggaran masih menjadi kendala di berbagai program. Kegiatan pengabdian ini dilakukan bertujuan untuk mengidentifikasi apakah metode telah digunakan untuk mengelola cagar budaya (Candi Borobudur dan Prambanan) sudah sesuai dengan regulasi dan apa pengaruh otonomi daerah dalam pelaksanaan regulasi tersebut.

## II. MASALAH

Dalam pengelolaan candi borobudur dan candi prambanan sendiri masih terdapat beberapa permasalahan, salah satunya dari sistem hukum yang mengatur pengelolann itu sendiri, dimana dalam pengelolaannya tunduk kepada dua ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Selain itu keterlibatan pemerintah daerah juga sangat minim serta peran serta masyarakat hampir tidak ada dalam pengelolaan candi prambanan dan candi borobudur.



Gambar 1. Candi Borobudur dan Prambanan

### III. METODE

Metode kajian ini bersifat kualitatif, dengan melakukan pengumpulan datanya dengan cara membaca, mencatat, serta mengkaji bahan penelitian data pustaka. Mempelajari data yang sudah ada dan melakukan interview kepada pihak-pihak yang menangani semua kondisi dan permasalahan terhadap pelestarian Cagar Budaya khususnya Candi Borobudur dan prambanan.

#### 1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dilakukan yakni penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder atau bahan pustaka.

#### 2. Jenis Data

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Soerjono Soekamto mengatakan bahwa data sekunder merupakan data yang antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, bahkan hasil-hasil penelitian yang bersifat laporan.

#### 3. Metode Analisis Data

Setelah semua data dan informasi terkumpul, maka akan dilakukan analisis data dengan menggunakan metode pendekatan kualitatif. Tahapan dalam kegiatan ini diantaranya :

- a. Pengumpulan data baik data pustaka atau Undang-undang
- b. Wawancara pihak terkait dan study kasus
- c. Analisa kegiatan kajian ini agar apa yang digariskan sebagai tujuan kegiatan ini dapat dicapai dengan maksimal.

### IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam kamus besar bahasa Indonesia pengelolaan berarti “proses, cara, perbuatan mengelola” atau “proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain”. Dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya pengelolaan didefinisikan “upaya terpadu untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan Cagar Budaya melalui kebijakan pengaturan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat”.

Meski Undang-Undang Cagar Budaya telah terbit pada tahun 2010, akan tetapi entah mengapa pengelolaan candi borobudur dan candi prambanan tetap didasarkan kepada Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Kawasanya bukannya menyesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

Menghubungkan antara hukum dengan pengelolaan candi borobudur dan candi prambanan, harus diawali dengan sistem hukum yang mempengaruhi pengelolannya. Friedman menyatakan sistem hukum terdiri atas tiga komponen yaitu struktur (*legal structur*), substansi (*legal substancy*), dan Budaya (*legal culture*). Selain itu, keterlibatan Pemerintah Daerah yang minim dalam pengelolaan candi borobudur dan candi prambanan juga menjadi pertanyaan. Harus dikaji sejauh mana sebenarnya pemerintah daerah dapat terlibat dalam pengelolaan candi borobudur dan candi prambanan kaitannya dengan otonomi daerah.

### Sistem Hukum dalam Pengelolaan Borobudur

Sistem hukum menurut Lawrence Meir Friedman dalam jurnal Arinanto (2017) meliputi elemen-elemen sebagai berikut, yaitu elemen *Structure* (tatanan kelembagaan), *Substance* (materi hukum), dan *legal culture* (budaya hukum).

#### a. Struktur Hukum

Struktur hukum merupakan kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut.

Struktur hukum merupakan kerangka dari sistem yang menjadi penentu suatu peraturan dapat dilaksanakan dengan baik atau tidak. Mengacu pada Keppres No. 1 Tahun 1992 maka stuktur hukum dalam pengelolaan candi borobudur dan candi prambanan dibatasi pada Direktorat Jenderal Kebudayaan, PT. Taman Wisata Candi, dan Pemerintah Daerah.

Pengelolaan satu objek kepada tiga instansi menimbulkan permasalahan tersendiri meskipun dalam Keppres tersebut telah dibagi wilayah zola pengelolaan kepada masing-masing instansi. Apa lagi dalam pengelolaan belum ada koordinasi antara para pengelola tersebut. Sebagai contoh, terkait jumlah pengunjung Borobudur, masing-masing pihak punya data sendiri. akan sulit menentukan data mana yang valid karena ketiganya merupakan instansi yang berwenang dalam pengelolaan candi borobudur sehingga secara yuridis ketiga data tersebut valid.

Tabel 1. Perbandingan data jumlah pengunjung candi borobudur

| Tahun | Jenis Wisatawan | Kemendikbud-ristek | Pemkab Magelang | PT. Taman Wisata Candi |
|-------|-----------------|--------------------|-----------------|------------------------|
| 2018  | Nusantara       | 3.669.952          | 3.663.054       | 3.699.893              |
|       | Mancanegara     | 322.365            | 192.231         | 308.784                |
| 2019  | Nusantara       | 3.435.390          | 3.747.757       | 3.789.255              |
|       | Mancanegara     | 322.236            | 242.082         | 249.928                |
| 2020  | Nusantara       | 919.183            | 965.699         | 965.699                |
|       | Mancanegara     | 21.028             | 31.551          | 31.551                 |
| 2021  | Nusantara       | 405.585            | 422.930         | 422.930                |
|       | Mancanegara     | 572                | 674             | 674                    |
| 2022  | Nusantara       |                    | 1.443.286       | 1.443.499              |
|       | Mancanegara     |                    | 53.936          | 63.936                 |

#### b. Substansi Hukum

Mengenai substansi hukum, menurut friedman substansi hukum adalah peraturan-peraturan yang ada, norma-norma, dan aturan tentang perilaku manusia, atau yang biasanya dikenal sebagai 'Hukum' itulah substansi hukum. Substansi hukum juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang dikeluarkan, juga mencakup hukum yang hidup (*living law*, bukan hanya pada aturan yang ada dalam kitab hukum (*law in books*)).

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan terdapat beberapa asas dalam penyusunannya yaitu:

- 1) Perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula, oleh karena itu:
  - a. Peraturan yang lebih tinggi tidak dapat diubah atau dihapuskan oleh peraturan yang lebih rendah.
  - b. Isi peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan di atas.
  - c. Peraturan yang lebih rendah dapat merupakan peraturan pelaksana dari peraturan di atasnya.
- 2) *Lex specialis derogat legi generalis*.  
Jika peraturan yang mengatur hal yang merupakan kekhususan dari hal yang umum (dalam arti sejenis) yang diatur oleh peraturan yang sederhana, maka berlaku peraturan yang mengatur hal khusus tersebut.
- 3) *Lex posteriore derogat lex priori*.

Dalam hal peraturan yang sederajat bertentangan dengan peraturan sederajat lainnya (dalam arti sejenis), maka berlaku peraturan yang terbaru dan peraturan yang lama dianggap telah dikesampingkan.

4) *Lex superiori derogate lex inferiori*

Jika dua peraturan perundang-undangan mengatur hal yang sama dan saling bertentangan, maka peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat yang lebih tinggi memiliki kekuatan hukum yang lebih kuat dibandingkan peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat yang lebih rendah.

Perundang-undangan hanya boleh dicabut, atau diganti, atau dibatalkan dengan peraturan yang sama atau yang lebih tinggi tingkatannya.

5) Konsistensi

Dalam menyusun perundang-undangan perlu diperhatikan konsistensinya baik di antara peraturan perundangan yang mengatur hal yang sama, maupun di antara pasal-pasal dalam satu peraturan perundang-undangan. Dalam peraturan perundang-undangan harus ada kejelasan dan ketegasan mengenai yang ingin dicapai dari ketentuan yang bersangkutan.

Pengelolaan candi Borobudur dan candi prambanan pada saat ini lebih didasarkan kepada Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wiisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya meskipun pada tahun 2010 terbit Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

Berdasarkan asas *Lex superiori derogate lex inferiori*, dipahami bahwa seharusnya pengelolaan candi Borobudur dan candi Prambanan mengacu pada Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya dan mengesampingkan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wiisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya.

Akan tetapi yang terjadi tidak demikian, pengelolaan candi Borobudur dan candi Prambanan ini tetap mengacu kepada Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992, hal ini bisa terlihat dari pihak-pihak yang melakukan pengelolaan di candi Borobudur dan candi Prambanan yaitu Direktorat Jenderal Kebudayaan dan PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan, dan Ratu Boko sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wiisata Candi Prambanan Serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya.

Padahal sesuai Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya, untuk mengelola candi Borobudur dan candi Prambanan pemerintah seharusnya membentuk badan pengelola sesuai Pasal 97 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 karena kedua candi tersebut telah ditetapkan sebagai Kawasan Cagar Budaya.

Dengan dibentuknya badan pengelola tersebut akan mengakhiri kerancuan dalam pengelolaan dan serta mengakhiri trilogy pengelolaan candi Borobudur dan candi Prambanan.

c. Budaya Hukum

Budaya hukum bisa diartikan sebagai pola pengetahuan, sikap, dan perilaku sekelompok masyarakat terhadap sebuah sistem hukum. Dari pola-pola tersebut, dapat dilihat tingkat integrasi masyarakat dengan sistem hukum terkait. Secara mudah, tingkat integrasi ini ditandai dengan tingkat pengetahuan, penerimaan, kepercayaan, dan kebergantungan mereka terhadap sistem hukum itu.

Budaya hukum merupakan salah satu komponen sistem hukum yang berkaitan dengan persepsi dan perilaku hukum yang diterapkan oleh masyarakat. Hubungannya dengan pengelolaan candi Borobudur dan candi Prambanan, apakah keberadaan kedua candi tersebut dan pengelolannya memiliki dampak terhadap masyarakat sekitar. Dari data yang didapatkan penulis, sepertinya tidak. Susanto, (2022) melaporkan bahwa terdapat 25 desa di Kabupaten Magelang yang tergolong miskin ekstrem. Dari 25 desa tersebut, tiga diantaranya berasal dari kecamatan borobudur.

Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPD) Jawa Tengah mencatat, tiga desa di Kecamatan Borobudur masih masuk dalam zona merah kemiskinan, yakni Giri Tengah, Ngadiharjo, dan Wringinputih seperti dilansir dari artikel Prabowo, (2021). Bahkan Desa Giri Tengah hanya berjarak 7 kilometer dari Candi Borobudur.

Dari penjabaran diatas budaya hukum yang baik akan menimbulkan kesadaran hukum di Masyarakat. Kita mungkin tidak bisa mengharapkan kesadaran hukum masyarakat Borobudur dan prambanan dalam pelastarian candi Borobudur dan candi Prambanan dalam pelastarian candi Borobudur dan candi Prambanan

karena pada dasarnya Masyarakat tersebut tidak mendapatkan benefit apa-apa dari keberadaan Borobudur itu sendiri.

### **Pengelolaan Cagar Budaya Candi Borobudur dan Candi Prambanan yang Efektif dalam Perspektif Otonomi Daerah**

Terkait otonomi daerah sendiri telah diatur dalam konstitusi yaitu Pasal 18 ayat (2) Undang Undang Dasar Tahun 1945, “Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Selain Undang Undang Dasar Tahun 1945, otonomi daerah juga telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Untuk melihat sejauh mana pemerintah daerah dapat terlibat dalam pengelolaan candi borobudur dan candi prambanan, terlebih dahulu diposisikan di urusan mana candi borobudur dan candi prambanan ditempatkan, di urusan kebudayaan atau pariwisata.

Tabel 2. Pembagian Urusan Bidang Kebudayaan

| No. | Suburusan            | Pemerintah Pusat                                                                                                                                                                                                 | Daerah Provinsi                                                                                                                                                      | Daerah Kab/Kota                                                                                                                                                                                                          |
|-----|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | 2                    | 3                                                                                                                                                                                                                | 4                                                                                                                                                                    | 5                                                                                                                                                                                                                        |
| 1.  | Kebudayaan           | ---                                                                                                                                                                                                              | ---                                                                                                                                                                  | ---                                                                                                                                                                                                                      |
| 2.  | Perfilman Nasional   | ---                                                                                                                                                                                                              | ---                                                                                                                                                                  | ---                                                                                                                                                                                                                      |
| 3.  | Kesenian Tradisional | ---                                                                                                                                                                                                              | ---                                                                                                                                                                  | ---                                                                                                                                                                                                                      |
| 4.  | Sejarah              | ---                                                                                                                                                                                                              | ---                                                                                                                                                                  | ---                                                                                                                                                                                                                      |
| 5.  | Cagar Budaya         | a. Registrasi nasional cagar budaya.<br>b. Penetapan cagar budaya peringkat nasional.<br><b>c. Pengelolaan cagar budaya peringkat nasional.</b><br>d. Penerbitan izin membawa<br>e. cagar budaya ke luar negeri. | a. Penetapan cagar budaya peringkat provinsi.<br>b. Pengelolaan cagar budaya peringkat provinsi.<br>c. Penerbitan izin membawa cagar budaya ke luar Daerah provinsi. | a. Penetapan cagar budaya peringkat kabupaten/ kota.<br>b. Pengelolaan cagar budaya peringkat kabupaten/ kota.<br>c. Penerbitan izin membawa cagar budaya ke luar Daerah kabupaten/ kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi. |
| 6.  | Permuseuman          | ---                                                                                                                                                                                                              | ---                                                                                                                                                                  | ---                                                                                                                                                                                                                      |
| 7.  | Warisan Budaya       | ---                                                                                                                                                                                                              | ---                                                                                                                                                                  | ---                                                                                                                                                                                                                      |

Tabel 3. Pembagian Urusan Bidang Pariwisata

| No. | Suburusan            | Pemerintah Pusat                                                                        | Daerah Provinsi                            | Daerah Kab/Kota                                                                       |
|-----|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | 2                    | 3                                                                                       | 4                                          | 5                                                                                     |
| 1.  | Destinasi Pariwisata | a. Penetapan daya tarik wisata, kawasan strategis pariwisata, dan destinasi pariwisata. | a. Pengelolaan daya tarik wisata provinsi. | a. Pengelolaan daya tarik wisata kabupaten/ kota.<br>b. Pengelolaan kawasan strategis |

|    |                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                   |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                                                                                            | b. Pengelolaan daya tarik wisata nasional.<br>c. Pengelolaan kawasan strategis pariwisata nasional.<br><b>d. Pengelolaan destinasi pariwisata nasional.</b><br>e. Penetapan tanda daftar usaha pariwisata lintas Daerah provinsi. | b. Pengelolaan kawasan strategis pariwisata provinsi.<br>c. Pengelolaan destinasi pariwisata provinsi.<br>d. Penetapan tanda daftar usaha pariwisata lintas Daerah kabupaten/ kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi | pariwisata kabupaten/ kota.<br>c. Pengelolaan destinasi pariwisata kabupaten/ kota<br>d. Penetapan tanda daftar usaha pariwisata kabupaten/ kota. |
| 2. | Pemasaran Pariwisata                                                                       | ---                                                                                                                                                                                                                               | ---                                                                                                                                                                                                               | ---                                                                                                                                               |
| 3. | Pengembangan Ekonomi Kreatif melalui Pemanfaatan dan Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual | ---                                                                                                                                                                                                                               | ---                                                                                                                                                                                                               | ---                                                                                                                                               |
| 4. | Pengembangan Sumber Daya Pariwisata dan Ekonomi Kreatif                                    | ---                                                                                                                                                                                                                               | ---                                                                                                                                                                                                               | ---                                                                                                                                               |

Dari kedua tabel diatas dapat disimpulkan bahwa:

- candi borobudur dan candi prambanan sebagai cagar budaya peringkat nasional, pengelolaannya ada di pemerintah pusat; dan
- candi borobudur dan candi prambanan sebagai destinasi pariwisata nasional, pengelolaannya juga ada di pemerintah pusat.

Dari sini dapat diketahui bahwa pengelolaan candi borobudur dan prambanan dikelola oleh pemerintah pusat meskipun hal ini masih menjadi perdebatan, pengelolaan candi borobudur dan prambanan ini sebagai cagar budaya peringkat nasional atau sebagai destinasi pariwisata nasional. Jika sebagai cagar budaya peringkat nasional maka pengelolaannya berada di kementerian yang membidangi kebudayaan sedangkan apabila sebagai destinasi pariwisata nasional maka pengelolaannya berada di kementerian yang membidangi pariwisata.

Pembatasan kewenangan pemerintah daerah untuk mengelola candi borobudur dan candi prambanan tentu tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah yang pada dasarnya bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Jika berpaku kepada tujuan otonomi daerah untuk mensejahterakan masyarakat, hal ini juga sesuai dengan Pasal 3 huruf c Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya yaitu pelestarian cagar budaya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan Masyarakat.

Membahas otonomi daerah dalam pengelolaan candi borobudur dan candi prambanan perlu dikaitkan dengan pendapat Gustav Radbruch mengenai tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Pembagian kewenangan dalam lampiran UU Pemerintah daerah pada dasarnya memberikan kepastian hukum terkait siapa yang berwenang untuk mengelola candi Borobudur dan candi Prambanan. Pembagian wewenang ini disusun untuk menghindari terjadinya benturan kepentingan antar tingkatan pemerintah dan menghindari double bahkan triple pembiayaan untuk candi Borobudur dan candi Prambanan.

Lampiran UU Pemerintah Daerah menyerahkan penuh pengelolaan candi Borobudur dan candi Prambanan kepada pemerintah pusat, meskipun pada akhirnya tujuan otonomi daerah meningkatkan kesejahteraan Masyarakat tidak terpenuhi.

Karena itu, dalam pengelolaan candi borobudur dan candi prambanan seharusnya pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, dan masyarakat dapat berkolaborasi, sehingga manfaat keberadaan borobudur dapat dirasakan semua pihak baik pemerintah terlebih masyarakat borobudur dan prambanan itu sendiri.

Konsep kolaborasi ini sebenarnya telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Dalam Undang-undang tersebut dinyatakan bahwa dalam pengelolaan kawasan cagar budaya dapat dibentuk badan pengelola yang dapat terdiri atas unsur Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah, dunia usaha, dan masyarakat”.

## V. KESIMPULAN

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa sistem hukum pengelolaan candi borobudur dan prambanan belum cukup baik karena terdapat beberapa ketentuan yang saling bertentangan antara Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta Pengendalian Lingkungan Kawasannya dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya terkait pengelolaan candi Borobudur dan candi Prambanan.

Selain itu pembatasan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan candi borobudur dan Prambanan tentu tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah yang pada dasarnya bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Jika berpaku kepada tujuan otonomi daerah untuk mensejahterakan masyarakat, hal ini juga sesuai dengan Pasal 3 huruf c Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya yaitu pelestarian cagar budaya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan Masyarakat.

## Daftar Pustaka

- Arinanto, S. (2017). *Kumpulan Materi Transparansi Kuliah Politik Hukum*.
- Haidi, A. (2020). sejarah-candi-prambanan-peninggalan-mataram-kuno-warisan-dunia-f7MZ. *tirto.id*.
- Konservasi, B. (2016). *Selayang Pandang Candi Borobudur, Candi Mendut, dan Candi Pawon*.
- Mas'ad. (2020). *Potret Cagar Budaya Di Indonesia*.
- Prabowo, H. (2021). *Borobudur Ramai Wisatawan, Tapi 3 Desanya Dilanda Kemiskinan*.
- Puspitasari, D., Marsis, S., & Yudi, S. (2018). Kearsitekan Candi Borobudur. In *Paper Knowledge . Toward a Media History of Documents*.
- Rahardjo, S. (2018). Beberapa Permasalahan Pelestarian Kawasan Cagar Budaya Dan Strategi Solusinya. *Jurnal Konservasi Cagar Budaya*, 7(2), 4–17. <https://doi.org/10.33374/jurnalkonservasicagarbudaya.v7i2.109>
- Rosyadi, K., Rozikin, M., & Trisnawati. (2020). LISIS PENGELOLAAN DAN PELESTARIAN CAGAR BUDAYA SEBAGAI WUJUD PENYELENGGARAAN URUSAN WAJIB PEMERINTAHAN DAERAH (Studi pada Pengelolaan dan Pelestarian Situs Majapahit Kecamatan Trowulan Kabupaten Mojokerto). *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, 2(5), 830–836.
- Sanusi, Z. (2018). Pengelolaan Cagar Budaya untuk Kepentingan Publik di Kabupaten Gianyar, Bali. *Pustaka : Jurnal Ilmu-Ilmu Budaya*, 18(1), 66. <https://doi.org/10.24843/pjiib.2018.v18.i01.p10>
- Susanto, E. (2022). <https://www.detik.com/jateng/berita/d-6023412/25-desa-di-magelang-masuk-prioritas-penanganan-miskin-ekstrem>.