

## WARISAN BUDAYA SEBAGAI BARANG PUBLIK

### *Cultural Heritage as Public Property*

**Bambang Sulistyanto**

*Pusat Penelitian Arkeologi Nasional. Jl. Condet Pejaten No.4, Jakarta Selatan 12510  
bsoelistyo@yahoo.com*

Naskah diterima : 13 Maret 2018

Naskah diperiksa : 19 Maret 2018

Naskah disetujui : 2 April 2018

**Abstract.** *The basic concept of this research departs from the view that cultural heritage is essentially a property of community, so that it requires public policy to manage it. Based on such perspective, the research was focused on the management of cultural heritage as public properties. The objective of this research is to reveal the management of public property from the aspects of public policy which was primarily derived from the study of scientific literatures and empirical evidences. This research used qualitative and explanative method using public relation model that emphasized on the effort to improve people's perspective on the image of archaeology. Until today, the hypothesis that cultural heritages are public properties which could be enjoyed unconditionally by the public remains a theory. The research results proved that the hypothesis was correct.*

**Keywords:** *Policy, public, management, cultural heritage.*

**Abstrak.** Konsep dasar penelitian ini berangkat dari pandangan bahwa warisan budaya pada hakikatnya adalah milik masyarakat sehingga dalam pengelolaannya diperlukan kebijakan publik. Berangkat dari konsep di atas, permasalahan penelitian ini adalah bagaimanakah pengelolaan warisan budaya sebagai barang publik? Tujuan penelitian ini terfokus pada pengelolaan barang publik ditinjau dari aspek kebijakan publik yang berasal dari berbagai literatur ilmiah dan didukung pengalaman pribadi penulis selama berinteraksi dengan masyarakat. Kajian ini bersumber dari sintesa berbagai hasil penelitian yang telah dilakukan sebelumnya dalam berbagai tema dan topik penelitian. Metode yang digunakan adalah eksplanatif kualitatif dengan pendekatan hubungan masyarakat (*public relation model*) yang menekankan pada upaya perbaikan *image* 'citra' arkeologi di mata masyarakat. Barang publik untuk rakyat yang semestinya dapat dinikmati secara gratis oleh masyarakat hanya berupa teori. Hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa pengelolaan warisan budaya sebagai barang publik tidak bisa sepenuhnya dapat dinikmati oleh masyarakat secara gratis.

**Kata kunci:** Kebijakan, publik, pengelolaan, warisan, budaya.

## 1. Pendahuluan

Dimensi kultural yang mengkaji secara ilmiah masalah interaksi antara warisan budaya dengan masyarakat, atau yang sering dinamakan arkeologi publik, belum banyak dilakukan. Minimnya penelitian yang mempublikasikan masalah tersebut merupakan salah satu faktor penyebab munculnya pandangan negatif bahwa arkeologi kurang memasyarakat. Arkeologi merupakan ilmu yang eksklusif, nyaris tidak tersentuh oleh masyarakat. Bahkan, arkeologi dianggap terlalu mementingkan kebutuhan bidang itu sendiri daripada kepentingan masyarakat. Kesan itu tidak benar. Arkeologi masa kini telah berubah dan telah memposisikan kepentingan masyarakat pada papan paling atas dalam pengelolaan warisan budaya. Posisi masyarakat pada hakikatnya adalah pemegang penuh hak atas pemanfaatan warisan budaya. Secara teoretis, merekalah yang pada dasarnya memberikan makna sumber daya arkeologi, baik untuk identitas maupun peneguhan jati diri.

Pengertian arkeologi publik hingga sekarang memang masih diperdebatkan walaupun Charles McGimsey pencetus istilah tersebut memaknai dengan pengertian pengelolaan warisan budaya arkeologis (*archaeological heritage management*) atau arkeologi konservasi (*conservation archaeology*) (Mc Gimsey 1977, Schiffer dan Gumerman, 1977: 244). Dalam perkembangan berikutnya, arkeologi publik seringkali dipersamakan dengan *contract archaeology* atau yang kemudian terkenal dengan sebutan *cultural resources management* (Tanudirjo, 1988: 15; King, 2002: 1). Karena arkeologi publik erat hubungannya dengan masyarakat, banyak ahli mendefinisikan arkeologi publik sebagai bidang kajian yang berinteraksi dengan masyarakat (Matsuda, 2011: 4). Definisi tersebut, menurut Moshenska dan Thornton (2010: 153-154) akan tetap bertahan karena arkeologi publik menyangkut

kehidupan masyarakat sekarang yang masih eksis. Oleh karena itu, arkeologi dihimbau untuk menghilangkan sekat-sekat penghalang elitisme yang cenderung memisahkan arkeologi dengan masyarakat (Austin, Robert, 2011: 63).

Berangkat dari pandangan di atas, saya cenderung mengartikan arkeologi publik sebagai teori atau strategi dan cara bagaimana agar warisan budaya dapat tersebar luas dan dapat dinikmati sekaligus dipahami maknanya oleh masyarakat. Oleh karena itu, dapat dinyatakan bahwa arkeologi publik dipahami sebagai bidang ilmu yang secara khusus mempelajari interaksi arkeologi dengan publik dan sebaliknya.

Interpretasi dua arah ini penting dikembangkan untuk membangun komunikasi permanen antara arkeolog sebagai ilmuwan dan masyarakat sebagai pengguna warisan budaya.

Kecenderungan arkeologi publik sebagai teori sudah pasti akan memiliki seperangkat instrumen, seperti metode bagaimana cara mempresentasikan pengetahuan masa lampu yang menarik kepada publik. Dalam konteks ini, arkeologi publik dituntut untuk mampu menyampaikan pesan dengan cara yang menarik perhatian publik sebagaimana layaknya seorang “juru dongeng” yang pintar bertutur (Davis, 1997: 86 ). Oleh karena itu, arkeologi publik harus menguasai bahasa rakyat, yaitu bahasa sehari-hari yang singkat, padat, dan komunikatif. Konsep arkeologi publik dalam batasan yang luas selalu akan menempatkan masyarakat sebagai bagian integral dalam proses pengelolaan warisan budaya.

Pada era reformasi seperti sekarang ini, posisi arkeologi publik sebagai suatu pendekatan memiliki peranan yang sangat penting dan strategis dalam menata dan mengatur warisan budaya. Partisipasi masyarakat sangat diperlukan, bukan hanya untuk menjaga agar warisan budaya dapat

dikenal dan dipahami maknanya, tetapi lebih dari itu diperlukan adanya semangat kebersamaan antar pemerintah dan masyarakat. Warisan budaya memiliki publik yang tidak tunggal, tetapi jamak dan heterogen sifatnya. Artinya, bukan hanya pemerintah saja yang berkepentingan terhadapnya, tetapi banyak pihak yang juga ingin memanfaatkannya, termasuk masyarakat.

Namun demikian, dalam konteks pemahaman sumber daya arkeologi, fakta sosial memperlihatkan bahwa persepsi terhadap sumber daya arkeologi dewasa ini menampilkan kemungkinan-kemungkinan yang beraneka ragam, antara lain bersifat objektif-kognitif atau afektif-subjektif. Jika persepsi itu berbobot kognitif, maka warisan budaya akan dipersepsikan sebagai “informasi” yang mampu menambah dan memperkaya khazanah kognitif yang sudah dimiliki oleh masyarakat tersebut. Sebaliknya, jika persepsi mengarah pada ekspresivitas, dengan persepsi afektif, maka terdapat kemungkinan warisan budaya cenderung dibesar-besarkan dalam arti dan maknanya.

Kecenderungan warisan budaya yang seringkali dikatakan sebagai media yang memiliki fungsi dalam menjaga proses pertumbuhan kebudayaan bangsa, ternyata nilai-nilai yang terkandung di dalamnya dapat diwariskan secara berbeda. Bahkan, suatu warisan budaya memungkinkan tidak diterima dengan senang hati oleh pewarisnya. Dengan perkataan lain, warisan budaya dapat dipersepsikan oleh masyarakat sesuai dengan kecenderungan orientasinya. Hal ini sangat membahayakan karena pada masa otonomi daerah seperti sekarang ini bupati memiliki kekuasaan mutlak dan seakan-akan menjadi “raja kecil” yang berkuasa atas kekayaan dan pengelolaan sumber daya budaya di daerahnya.

Konsep dasar penelitian ini berangkat dari pandangan bahwa warisan budaya pada hakikatnya adalah milik masyarakat sehingga dalam pengelolaannya diperlukan

kebijakan dengan memperhatikan kepentingan publik (Groube, 1985: 58). Berangkat dari pemahaman di atas, permasalahan penelitian ini dapat dirumuskan bagaimanakah konsep pengelolaan warisan budaya sebagai barang publik? Tujuan penelitian ini terfokus pada pengelolaan barang publik ditinjau dari aspek kebijakan publik yang datanya diperoleh dari berbagai literatur ilmiah dan didukung pengalaman pribadi penulis selama berinteraksi dengan masyarakat. Kata “pengelolaan” di atas jelas mengacu pada aspek penelitian dan pelestarian, dua kegiatan hulu-hilir dalam proses manajemen yang saling berkaitan.

Pengertian “barang publik” di sini mengacu pada karakteristik barang, yaitu pertama, *non-rivalry*. Artinya, penggunaan satu konsumen terhadap suatu barang tidak akan mengurangi kesempatan konsumen lain untuk mengonsumsi barang tersebut. Setiap orang dapat mengambil manfaat dari barang tersebut tanpa mempengaruhi manfaat yang diperoleh orang lain. Kedua, *non-excludable*, artinya jika barang publik tersedia, tidak ada yang dapat menghalangi siapa pun untuk memperoleh manfaat dari barang tersebut. Dalam konteks pasar, secara teoretis, baik mereka yang membayar maupun yang tidak membayar dapat menikmati barang tersebut (Weimer, D.L. dan Vining, 2011).

Berangkat dari pandangan ini, maka warisan budaya seperti Candi Borobudur atau Prambanan dan lainnya merupakan barang publik yang memiliki sifat *non-rivalry*, yaitu tidak ada hambatan bagi siapa pun untuk menikmati objek wisata tersebut dan juga *non-excludable*, artinya walaupun warisan budaya itu dikonsumsi oleh banyak orang, setiap konsumen akan tetap mendapat kesempatan dan manfaat yang sama.

Penelitian ini menggunakan model pendekatan hubungan masyarakat (*public relation model*) yang menekankan pada upaya perbaikan *image* ‘citra’ arkeologi di mata masyarakat (Holtorf, 2007: 108) dengan tujuan

agar masyarakat mendukung berbagai aktivitas arkeologi yang kini mulai dipertanyakan peranan dan sumbangannya. Pada prinsipnya, model ini bertujuan tidak hanya mengajak masyarakat untuk mengapresiasi sumber daya arkeologi semata, tetapi juga memperhatikan pentingnya memberdayakan kemampuan mereka. Masyarakat diberi penjelasan mengenai arkeologi dan diharapkan dapat mengikuti konsep, pandangan, serta pemikiran yang benar sesuai dengan kaidah keilmuan. Masyarakat perlu dibimbing, diajak berdialog. Bahkan dilibatkan dalam berbagai aktivitas arkeologi. Hanya dengan cara pendekatan seperti itulah, arkeologi akan dihargai dan lebih dipercaya serta diakui kehadirannya di tengah masyarakat.

## 2. Metode

Pada hakikatnya, metode penelitian merupakan cara ilmiah dalam upaya memperoleh data untuk mengungkapkan tujuan tertentu. Tahapan penelitian meliputi pengumpulan data, yang dilanjutkan dengan pengolahan data, dan diakhiri dengan interpretasi. Upaya pengumpulan data diawali dengan studi kepustakaan dengan cara mengeksplorasi berbagai literatur yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Pengumpulan data selanjutnya berupa survei dan observasi lapangan dengan tujuan untuk memperoleh data arkeologi yang relevan dan layak untuk dijadikan sebagai data penelitian. Pengumpulan data lapangan dilakukan dengan cara melihat dan mengamati secara langsung objek penelitian, kemudian dilakukan pendeskripsian secara verbal dan piktorial. Proses terakhir dari rangkaian penelitian ini adalah tahap interpretasi. Interpretasi diupayakan mampu menjelaskan setiap data dan informasi yang diperoleh dari hasil penelitian serta keterkaitan antara setiap fenomena.

Dengan demikian, metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah

eksplanatif kualitatif, yakni upaya memahami mengapa sesuatu dapat terjadi dan faktor apa yang menyebabkannya terjadi. Penelitian ini tidak sekedar menggambarkan fenomena yang terjadi, tetapi mencoba juga menjelaskan mengapa fenomena tersebut terjadi dan apa pengaruhnya (Sugiyono, 2012: 71). Dampak atas penggunaan metode ini adalah tuntutan adanya hipotesis sebagai asumsi penjelasan hubungan antarvariabel bahwa warisan budaya pada hakikatnya milik masyarakat. Oleh karena itu, dalam pengelolaannya diperlukan kebijakan publik yang memperhatikan kepentingan banyak pihak. Kajian ini bersumber dari sintesa berbagai hasil penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, dalam berbagai tema dan topik penelitian yang beragam, terutama menyangkut penelitian publik.

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 3.1 Arkeologi Publik sebagai Ilmu Terapan

Paling tidak ada dua perbedaan mendasar antara kinerja arkeologi publik dan arkeologi pada umumnya. Pertama, dalam kinerja arkeologi publik muncul dimensi baru yang tidak ditemukan dalam kinerja penelitian arkeologi pada umumnya. Dimensi baru yang dimaksud adalah berkaitan dengan berbagai kepentingan yang sifatnya eksternal di luar kepentingan arkeologi, seperti aspek ekonomi, pendidikan, kepariwisataan, kemasyarakatan, hukum, dan politik. Perbedaan kedua, kinerja penelitian arkeologi publik sangat peduli terhadap kepentingan masyarakat yang bersifat heterogen. Bahkan cenderung menempatkan kepentingan masyarakat pada posisi paling atas.

Memperhatikan sasaran kinerja arkeologi publik yang lebih cenderung berorientasi pada interaksi antara warisan budaya dengan masyarakat dan sebaliknya, antara masyarakat dengan warisan budaya, maka penelitian arkeologi publik dapat dikatakan bukan penelitian murni. Model penelitian arkeologi publik lebih tepat disebut

sebagai penelitian terapan (Sulistyanto, 2008), yaitu suatu jenis penelitian yang lebih menekankan pada aspek manfaat untuk memenuhi kebutuhan praktis manusia. Meminjam istilah yang dipergunakan oleh Chambers (1996), yaitu *applied archaeology* 'arkeologi terapan', model kajian ini merupakan kajian arkeologi yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Konsekuensi yang timbul pada ranah praktis seperti itu adalah bahwa arkeologi terapan dituntut untuk selalu melibatkan masyarakat dalam setiap kegiatan pengelolaan warisan budaya.

Berbeda dengan penelitian terapan (*applied research*), dalam konsep ilmu murni (*pure sciences*), penciptaan teori dasar merupakan tujuan yang pokok, sementara kemungkinan pemanfaatannya dalam kehidupan praktis merupakan persoalan lain, karena dianggap berada di luar relevansi ilmu murni. Di pihak lain, ilmu terapan lebih cenderung terfokus pada relevansi teori dasar tersebut dengan pemanfaatan di bidang terapan tertentu. Antara ilmu murni dan ilmu terapan sebenarnya tidak dapat dipisahkan secara tegas. Keberadaan kedua jenis ilmu ini saling berhubungan; yang satu menopang keberadaan yang lain. Ilmu murni, dengan teori dasarnya, menjadi pondasi perkembangan ilmu terapan. Sebaliknya, tanpa kehadiran ilmu terapan, ilmu murni kehilangan maknanya karena terlepas dari kebutuhan praktis manusia (Dunn, 2003: VII-XII). Dengan perkataan lain, seorang sarjana arkeologi, di samping harus menghasilkan pengetahuan juga dituntut untuk mampu menghubungkan pengetahuan dengan tindakan.

Perbedaan lain antara penelitian murni dan penelitian terapan bukanlah terletak pada ketat atau longgarnya prosedur ilmiah yang ditempuhnya, melainkan pada sifat sasarannya. Penelitian murni mempunyai sasaran ke dalam, yaitu meningkatkan dan mengembangkan ilmu, sedangkan penelitian terapan mempunyai sasaran keluar, yaitu bagaimana

hasil penelitian mampu membantu siapa saja yang berkepentingan, baik itu muncul dari struktur sosial maupun yang diakibatkan oleh perubahan sosial. Dalam konteks demikian ini, saya beranggapan arkeologi publik termasuk dalam penelitian terapan.

Dari aspek namanya, penelitian terapan sebenarnya sudah menunjuk dirinya sebagai suatu penelitian yang bersifat *policy oriented*. Seperti halnya penelitian murni, penelitian arkeologi publik tetap dituntut dan harus tunduk kepada prosedur dan syarat-syarat ilmiah karena ada korelasi lurus antara pertanggungjawaban metodologis ilmiah dan pemanfaatan hasil penelitian. Artinya, semakin dapat dipertanggungjawabkan secara metodologis ilmiah, hasil penelitian akan semakin bermanfaat guna menyusun kebijakan atau acuan untuk suatu *problem solving*. Oleh karena itu, di negara berkembang seperti Indonesia, penelitian arkeologi terapan seharusnya lebih banyak dilakukan dibandingkan dengan penelitian arkeologi murni (Sulistyanto, 2014: 13).

Secara teknis, setidaknya-tidaknya ada dua perbedaan lain yang perlu diperhitungkan antara arkeologi publik dan arkeologi pada umumnya, yaitu kemampuan memimpin orang lain (*human skill*) dan kemampuan konseptual (*conceptual skill*). Dalam hal ini, arkeologi publik tidak hanya dituntut menguasai objek garapannya, tetapi dituntut pula untuk dapat mengkoordinasikan, mendelegasikan wewenang, dan memotivasi, sekaligus berperan sebagai pengendali untuk mencapai visi yang sama. Selain itu, arkeologi publik di dalam kinerjanya harus memiliki kemampuan konseptual agar dapat melihat serangkaian hasil kegiatannya secara komprehensif.

Uraian di atas memberikan pemahaman bahwa walaupun penelitian arkeologi publik merupakan penelitian terapan yang tidak dimaksudkan untuk menghasilkan teori, hukum-hukum atau aksioma-aksioma, peneliti tetap dituntut untuk

melakukan prosedur ilmiah karena penelitian ini berkaitan langsung dengan kepentingan hidup orang banyak. Bahkan, peneliti harus mampu memilih dan mempergunakan teori, hukum, dalil, serta metode yang tepat dengan permasalahan penelitian. Kekeliruan dalam memilih metode, salah dalam memutuskan kebijakan, akan mengakibatkan masalahnya tidak akan terselesaikan. Bahkan, justru akan memunculkan masalah besar yang mengarah pada pembohongan publik.

Penelitian arkeologi publik harus dipertanggung jawabkan kepada masyarakat. Untuk itu, perlu diperhatikan metode yang relevan dengan permasalahan untuk menghindari cara kerja yang spekulatif dan bersifat *trial and error*. Pemilihan metode yang tepat mampu meningkatkan obyektivitas hasil penelitian karena memungkinkan penemuan kebenaran yang memiliki tingkat validitas dan kepercayaan yang tinggi. Oleh karena itu, sejak awal peneliti arkeologi publik harus menyadari bahwa apa yang dilakukan adalah berkaitan langsung dengan harkat orang banyak. Dengan demikian, penelitian arkeologi publik adalah penelitian ilmiah pula. Bahkan, pertanggungjawaban penelitian ini tidak hanya dari segi ilmiah semata, tetapi juga secara sosial, bahkan juga moral berdasarkan nilai-nilai kemasyarakatan dan kemanusiaan. Konsep pertanggungjawaban moral dan nilai-nilai kemanusiaan ini terlalu sering diabaikan oleh para peneliti arkeologi kita.

### 3.2 Benturan Kepentingan

Salah satu persoalan dalam arkeologi publik yang hingga kini belum terpecahkan, bahkan semakin lama semakin berkembang, adalah masalah benturan atau konflik<sup>1</sup>

kepentingan warisan budaya. Warisan budaya, sebagai barang publik, tidak lepas dari unsur perebutan dan rasa ingin menguasai sehingga tidak jarang memunculkan perseteruan berbagai pihak yang berkepentingan. Kondisi seperti itu dapat dipahami karena dalam sejarah arkeologi Indonesia, konflik warisan budaya belum memperoleh perhatian secara serius, baik dari aspek praktis maupun akademis. Konflik warisan budaya selama ini cenderung lebih dipandang sebagai suatu fenomena biasa, sebagai persoalan klasik yang disebabkan oleh terbatasnya pengetahuan masyarakat akan arti penting warisan budaya, tanpa melihat konteks sosial yang lebih luas dan menyeluruh. Cara pandang seperti ini mengakibatkan konflik semakin berkembang dan bertambah rumit karena semakin banyak pihak yang terlibat di dalamnya (Sulistyanto, 2008: 259).

Salah satu contoh kasusnya adalah konflik Situs Sangiran. Konflik itu merupakan masalah klasik yang sudah lama dan berulang kali terjadi. Sebagian masyarakat tidak pernah jera melakukan pencurian fosil sebagaimana diperlihatkan oleh kasus hilangnya 100 lebih fragmen fosil Situs Sangiran (Kompas, 18 Oktober 2010). Kasus serupa pernah terjadi pada tahun 2007, tetapi dapat digagalkan oleh Polres Sragen (Kedaulatan Rakyat, 18 Oktober 2007). Kini, untuk sementara waktu, Situs Sangiran dianggap relatif aman sejak terjadinya kasus seorang berkewarganegaraan Amerika yang divonis 6 bulan penjara karena berusaha menyelundupkan fosil.

Sementara itu, konflik penambangan marmer oleh pabrik Semen Bosawa dan Tonasa dipastikan telah mengancam runtuhnya gua-gua prasejarah di Kabupaten

---

<sup>1</sup> Konflik dalam makalah ini diartikan sebagai persepsi mengenai perbedaan kepentingan. Kepentingan itu sendiri adalah perasaan orang atau kelompok mengenai apa sesungguhnya yang mereka kehendaki. Perasaan tersebut cenderung bersifat sentralistik dalam pikiran dan sanggup mempengaruhi tindakan yang pada akhirnya membentuk sikap, tujuan dan niat. Dalam konteks kajian ini, konflik secara kongkrit diartikan sebagai hubungan antara dua belah pihak atau lebih yang memiliki perbedaan persepsi dalam pemanfaatan warisan budaya.



Pangkajene Kepulauan, Sulawesi Selatan (Kompas, 5 April 2013). Kasus serupa terjadi pula di Situs Muaro Jambi, di tepi Sungai Batanghari. Zona inti situs ini telah ditimbun batubara sehingga menyebabkan lingkungan beberapa bangunan suci abad ke-7 ini tercemar dan rusak (Kompas, 30 Maret 2011). Padahal, warisan budaya seluas 2.612 hektar ini sudah didaftarkan di UNESCO sebagai warisan dunia yang dilindungi.

Dalam dasawarsa belakangan ini, konflik warisan budaya tampaknya sudah menjadi fenomena umum. Hampir setiap kabupaten di Indonesia memiliki permasalahan konflik warisan budaya dalam skala yang berbeda-beda. Dampak konflik Pembangunan Plaza Ambarukma, di Yogyakarta yang diprakarsai oleh PT. Mataram Putra Sejahtera bekerja sama dengan investor dari Perancis, Carrefour, misalnya, mengakibatkan tenggelamnya warisan budaya “Pesanggrahan Ambarukma” yang dibangun pada masa Sultan Hamengku Buwono VII (Hartono, 2005: 7-9).

Sementara itu, di Situs Trowulan, Jawa Timur, tempat yang diduga sebagai kerajaan Majapahit hancur karena bata kunanya ditumbuk untuk dijadikan semen merah. Belum selesai konflik tersebut, pada tahun yang sama masyarakat Trowulan, Mojokerto, melakukan demonstrasi, memprotes keras pembangunan pabrik baja milik PT Manunggal Sentral yang didirikan di kawasan situs tersebut (Anonim 2013). Konflik rencana pembangunan perbelanjaan ‘Jagad Jawa’ di dekat Candi Borobudur, atau konflik antara para pedagang asongan di Candi Borobudur dengan PT. Taman Wisata, cukup memalukan karena UNESCO harus ikut turun tangan (Anonim 2012). Konflik perebutan retribusi di Candi Dieng antara



**Gambar 1.** Demonstrasi konflik pembangunan pabrik baja, Trowulan (Sumber: Bambang Sulistyanto)



**Gambar 2.** FPI berdemonstrasi mengepung Candi Borobudur dalam rangka aksi bela Rohingya di Myanmar (Sumber: [www-html.newwkbrd.id](http://www-html.newwkbrd.id))

Pemerintah Daerah Kabupaten Wonosobo dan Pemerintah Daerah Kabupaten Banjarnegara atau konflik Situs Gunung Padang<sup>2</sup> telah menjadi perdebatan panjang para ahli dan telah menjadi konsumsi publik yang laku keras di berbagai media massa.

Isu konflik terakhir yang sangat membahayakan bagi kelestarian warisan budaya terjadi pada awal September 2017. Front Pembela Islam (FPI) menggelar demonstrasi dengan cara mengepung Candi Borobudur dalam rangka aksi bela Rohingya di Myanmar. Tidak kurang 6.000 orang dari berbagai ormas sudah dipersiapkan dan aparat kepolisian menerjunkan 2.800 anggota satuan pengamanan. Mengapa ini dapat terjadi? Apa kesalahan warisan budaya abad ke-9 itu? Beruntung, rencana aksi radikal ini

<sup>2</sup> Konflik Situs Gunung Padang adalah konflik murni akademik, terbatas pada ranah kepentingan ilmu pengetahuan tanpa intervensi oleh berbagai faktor termasuk faktor politis. Perbedaan pemaknaan menjadi faktor kunci yang menyebabkan munculnya konflik dan debat berkepanjangan yang belum ditemukan solusinya hingga sekarang.

dapat dibatalkan karena lokasi demo berhasil dipindahkahkan ke Masjid An-Nur yang berjarak sekitar 1,5 kilometer dari Candi Borobudur. (Kompas.com, 5 September 2017).

Benturan kepentingan pengelolaan warisan budaya sebagaimana digambarkan di atas adalah contoh kasus yang sebenarnya masih banyak ditemukan di berbagai daerah di kawasan Nusantara. Di samping itu, arkeologi publik juga sering dihadapkan dengan persoalan yang meresahkan kalangan arkeologi sendiri (konflik internal), yakni sering hilangnya tinggalan budaya yang tidak ternilai harganya. Pada Agustus 2010, misalnya, sebanyak 87 artefak emas *masterpiece* milik museum Sonobudoyo, Yogyakarta hilang dicuri. Kasus serupa terulang pada 11 September 2013. Sebanyak 4 koleksi emas *masterpiece* milik Museum Nasional Jakarta raib dicuri. Dua contoh peristiwa pencurian ini dipastikan melibatkan berbagai pihak, mengingat sistem keamanan yang dibangun, terutama di Museum Nasional, sudah cukup canggih. Namun, sejauh ini belum ada titik terang terhadap kasus tersebut. Pencurian warisan budaya tidak terbatas pada tinggalan di darat, tetapi juga tinggalan arkeologi di laut.

Fenomena di atas tidak hanya membuat prihatin kalangan arkeologi sebagai lembaga pengelola warisan budaya, tetapi juga kelompok pecinta dan organisasi sosial yang bergerak dalam pelestarian warisan budaya. Sudah tidak terhitung lagi dampak dari konflik kepentingan yang mengakibatkan banyak warisan budaya tercemar, hancur, bahkan musnah oleh kegiatan yang mengatasnamakan pembangunan. Fenomena seperti ini adalah cermin ketidakberdayaan arkeologi dalam mengantisipasi dan mendudukkan diri pada posisi tawar di antara berbagai desakan kepentingan. Fenomena konflik yang terjadi di berbagai tempat menyadarkan kita tentang pentingnya melakukan gerakan arkeologi

publik secara serentak dari berbagai komponen masyarakat.

Kecenderungan konflik sebagai akibat dari proses interaksi antarmanusia sebenarnya merupakan fenomena yang wajar di dalam kehidupan bermasyarakat. Bahkan, para ahli ilmu sosial modern melihat konflik sebagai realitas kehidupan yang tidak dapat dihindarkan. Selama manusia hidup dan bermasyarakat, konflik warisan budaya akan selalu terjadi, baik konflik interpersonal maupun konflik antarkelompok (Sulistiyanto, 2010: 172) yang semuanya memerlukan penanganan secara cepat dan benar. Oleh karena itu, konflik tidak harus dikonotasikan sebagai fenomena yang negatif, sebaliknya fenomena tersebut justru menjadi bagian dari solusi atas suatu permasalahan mendasar.

Dalam kehidupan sekarang, konflik justru diperlukan dan dihadapi, bukan dihindari. Jika konflik dapat diselesaikan tanpa kekerasan, bukan tidak mungkin kita dapat memperoleh manfaat, salah satunya mendorong ke arah perubahan yang lebih baik (Fisher et.al, 2001: 6). Bahkan, konflik seringkali menjadi prasyarat yang diperlukan untuk mencapai perubahan sosial yang lebih baik (Thung, 2005: 82). Oleh karena itu, konflik perlu disikapi apa adanya, bahkan dipertahankan pada tingkat minimum serta dirasionalisasikan agar memiliki manfaat.

Konflik memiliki dimensi yang luas, tidak terbatas pada pertentangan materi, tetapi juga menyangkut nilai maupun perbedaan budaya. Menurut pandangan ini, faktor penyebab konflik sangatlah kompleks, baik menyangkut perbedaan tujuan, perbedaan persepsi maupun perbedaan dalam memberikan makna terhadap sesuatu objek (Kreitner, 1995: 283). Pada prinsipnya, konflik akan terjadi kalau kebutuhan manusia tidak terpenuhi. Konflik dapat juga muncul sebagai akibat dari kesalahpahaman budaya atau karena perbedaan pandangan politik (Fisher et. al, 2001: 4).



### 3.2 Warisan Budaya sebagai Barang Publik

Salah satu pertanyaan dasar dalam arkeologi publik yang penting dikemukakan sebagai landasan dasar pemahaman adalah siapakah pemilik warisan budaya itu? Warisan budaya pada dasarnya akan diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya dalam masyarakat. Dengan demikian, pemiliknya bukan arkeolog atau sejarawan, bahkan bukan pula pemerintah. Kecenderungan arkeologi global memandang bahwa warisan budaya pada hakikatnya adalah milik masyarakat sehingga mereka memiliki hak penuh dan bertanggung jawab terhadap segala sesuatu yang terjadi terhadapnya (Layton, 1989: 1; Tanudirjo, 1994: 11-12). Sebagai milik masyarakat atau dalam lingkaran sistem budaya masyarakat, warisan budaya sebaiknya memang harus dikelola secara bersama untuk kepentingan bersama pula. Dalam posisinya yang demikian, masyarakat mempunyai hak untuk menikmati berbagai keunikan dan keindahannya. Sebaliknya, masyarakat juga mempunyai kewajiban menjaga keselamatan dan kelestariannya.

Sementara itu, dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pada alinea ke-4 dinyatakan, "...serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Pernyataan ini dapat ditafsirkan kewajiban Negara memberikan keadilan bagi setiap warga negara Indonesia, salah satunya termasuk memperoleh berbagai fasilitas barang publik (*public good*).

Dalam konteks demikian itu, barang publik seyogyanya tidak lagi didefinisikan secara teoretis. Barang publik seharusnya bisa dinikmati oleh masyarakat secara gratis yang disediakan oleh Negara. Namun, faktanya secara praktis barang publik bergeser dari makna sesungguhnya, terutama terlihat pada negara berkembang yang mengandalkan sumber anggaran negara dari

pajak, termasuk Indonesia. Pajak dipungut bukan saja dari sektor strategis, tetapi juga dari penyediaan barang publik dengan alasan untuk meningkatkan kualitas dan menjamin ketersediaan barang publik secara berkelanjutan.

Dalam ilmu ekonomi, pengertian "barang publik" sudah sangat jelas, yakni barang yang memiliki dua sifat: non-rivalitas dan non-eksklusif (Weimer, D.L. dan Vining, 2011; Prasetya, 2012). Sifat pertama, *non-rivalry*, berarti konsumsi atas barang tersebut tidak akan mengurangi jumlah barang yang tersedia untuk dikonsumsi oleh individu lainnya. *Non-rivalry* adalah barang publik yang tidak bisa dibatasi penggunaannya dan sebisa mungkin orang tidak perlu mengeluarkan biaya untuk menikmatinya. Sifat kedua, *non-exclusive*, maksudnya tidak ada yang dapat menghalangi untuk memperoleh manfaat dari barang publik. Hal ini berarti semua orang berhak menikmati manfaat dari barang tersebut. Secara teoretis, barang publik sering digunakan untuk merujuk pada barang yang non-eksklusif dan barang *non-rivalry* yang tidak mungkin mencegah seseorang untuk tidak mengonsumsi barang tersebut.

Beberapa pakar publik seperti Trogen (2005); Hyman (2011); Weimer, D.L. dan Vining (2011) memberikan penekanan karakteristik pokok dari barang publik bahwa barang ini tidak dapat dimiliki, tetapi hanya bisa dinikmati oleh masyarakat. Karakteristik tersebut memiliki makna ganda, pertama *non-rivalry*, dalam penggunaan barang publik berarti penggunaan satu konsumen terhadap suatu barang tidak akan mengurangi kesempatan konsumen lain untuk juga mengonsumsi barang tersebut. Setiap orang dapat mengambil manfaat dari barang tersebut tanpa mempengaruhi manfaat yang diperoleh orang lain konsumsi atas barang tersebut sehingga tidak perlu bagi seseorang untuk ingin memilikinya agar dapat dimanfaatkan

untuk kepentingan bersama. Kedua, *non-excludable* ‘tidak terkecualikan’. Artinya, apabila suatu barang publik tersedia, tidak ada yang dapat menghalangi untuk memperoleh manfaat dari barang tersebut. Dengan kata lain, setiap orang memiliki akses yang sama terhadap barang tersebut.

Barang publik tidak sama dengan barang kolektif. Barang publik untuk masyarakat secara umum, sementara barang kolektif hanya dimiliki oleh bagian masyarakat (satu komunitas) dan hanya berhak digunakan oleh komunitas tersebut. Contoh paling jelas dari “barang publik” adalah jalan raya. Jalan raya merupakan jalan publik walau banyaknya pengguna tidak akan mengurangi manfaat dari jalan tersebut. Semua orang dapat menikmati dan memanfaatkan jalan raya (non-eksklusif) dan jalan raya dapat digunakan secara bersamaan tanpa mengganggu pengguna lainnya. Istilah “barang publik” sering digunakan pada barang yang non-eksklusif karena tidak mungkin bisa mencegah seseorang untuk tidak mengonsumsi barang tersebut. Sinar matahari atau udara yang kita hirup bersama adalah barang publik karena kita tidak mungkin dapat mencegah orang lain menghirupnya.

Banyak contoh lain barang publik. Hasil penelitian ilmu arkeologi, misalnya. Pengetahuan arkeologi pada hakikatnya adalah barang publik. Jika arkeolog menemukan artefak hasil dari ekskavasi, misalnya, hasil penelitian tersebut masuk ke dalam ilmu pengetahuan yang boleh dan bahkan harus dimanfaatkan oleh siapa saja secara gratis. Dengan demikian, hasil penelitian arkeologi adalah barang publik karena bersifat *non-rivalry*.

Permasalahannya adalah apakah warisan budaya seperti Candi Borobudur atau Prambanan itu termasuk barang publik? Jawaban atas pertanyaan itu sangat mudah. Mengacu secara ketat pada definisi dalam

ilmu ekonomi yang menyatakan bahwa barang publik merupakan barang yang bersifat *non-rivalry* dan non-eksklusif, bahkan sebisa mungkin seseorang tidak perlu mengeluarkan biaya untuk menikmatinya. *Non-rivalry* berarti bahwa konsumsi yang dilakukan satu individu tidak akan mengurangi kesempatan konsumsi individu lain. Non-eksklusif berarti bahwa semua individu tidak dapat dihalangi untuk mengonsumsi barang tersebut. Sampai di sini kita pasti sepakat bahwa warisan budaya adalah barang publik (*public goods*) yang bersifat non-rivalitas dan non-eksklusif. Dengan kata lain, warisan budaya adalah milik bersama.

Namun, faktanya masyarakat tidak dapat masuk ke kompleks Candi Borobudur atau Prambanan secara gratis. Mereka harus mengeluarkan biaya untuk membeli tiket masuk. Dengan demikian, warisan budaya hanya dapat dinikmati oleh mereka yang membayar saja. Mereka yang tidak memiliki tiket tidak dapat masuk. Dalam konteks pengertian ini, warisan budaya justru termasuk jenis barang privat, yaitu barang yang sifatnya eksklusif dan *rivalry*, bukan barang publik.

Dalam konteks ini, memang diperlukan kesadaran bersama bahwa warisan budaya membutuhkan pengelolaan agar tetap lestari sampai pada generasi selanjutnya, sedangkan pengelolaan memerlukan biaya yang tidak kecil. Dari mana sumber dana tersebut diperoleh? Jawabnya jelas dari sektor pungutan pajak yang ditarik dari rakyat. Pajak merupakan faktor penting bagi keuangan negara dalam menjamin keberlangsungan pembangunan nasional, termasuk pembiayaan barang publik (Slavov, 2014; Ozdemir, S., Johnson, F.R. dan Whittington, 2016).

Di sini letak seringnya muncul penafsiran yang berbeda, yakni bahwa barang publik adalah barang yang harus disediakan oleh pemerintah secara gratis. Pernyataan ini tidak selamanya benar.

Karena penggunaannya untuk publik, pada hakikatnya publiklah yang juga yang harus menyediakannya. Pertanyaannya, bagaimana pemerintah mampu memutuskan barang tersebut bisa dikonsumsi ketika penghasilan negara masih mengandalkan pada sektor pajak? Kondisi ini membuat barang publik berada pada posisi dilematis. Di sini biasanya sektor swasta turun tangan, kemudian mengembangkan dengan caranya sendiri untuk membangun sektor publik dan mengatasi efek eksternalitas. Siaran televisi, misalnya, jelas merupakan *public goods*. Namun, ketika sektor swasta mengembangkan sistem periklanan atau TV kabel yang mengacak transmisi siaran, maka hanya mereka yang membeli dekoder yang dapat menikmati siarannya. Apakah TV kabel dapat disebut barang publik?

Kita pun juga pasti akan sepakat kalau jalan merupakan fasilitas umum '*public good*' karena siapa pun berhak menggunakan jalan raya sebagai sarana perhubungan. Akan tetapi, kita bisa membayangkan, apabila terlalu banyak pengguna jalan dalam waktu yang bersamaan sebagaimana yang kita saksikan di Jakarta, maka kemacetanlah yang terjadi. Ini artinya keberadaan satu kendaraan dapat mengurangi kesempatan kendaraan lain untuk dapat mengambil manfaat di jalan yang sama tersebut. Dengan kata lain, jalan raya bersifat *non-excludable*, tetapi dapat menimbulkan *rivalry*, dalam kondisi macet. Oleh karena itu, muncul sistem kebijakan publik jalan tol. Hanya mereka yang membayar yang dapat menggunakan jalan tersebut. Dalam konteks tersebut, teori ekonomi berlaku, bahwa yang membayar yang berhak memperoleh fasilitas.

Contoh lain lebih jelas adalah pemanfaatan air bersih. Kita juga sepakat bahwa semua orang membutuhkan air bersih untuk berbagai keperluan minum, masak, dan lainnya. Secara alami, air memang masuk ke dalam kelompok *public goods*, seperti halnya udara dan sinar matahari yang siapa

saja boleh memperolehnya. Namun, proses untuk menjadikan air bersih memerlukan biaya mahal. Oleh karena itu, dapat dipahami jika PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) kemudian memberlakukan aturan bahwa mereka yang membayar saja yang bisa memanfaatkan air hasil olahan mereka. Seseorang yang tidak membayar tidak berhak menikmati jasa PDAM tersebut. Ini artinya, air bersih bersifat *excludable*. Namun demikian, karena pemahaman selama ini air bersih sebagai salah satu kebutuhan primer, maka tidak bisa tidak harus dikelompokkan sebagai barang publik, barang dan jasa yang dari aspek penggunaannya *non-rivalry*. Artinya, barang tersebut dapat dinikmati secara bersama-sama, tetapi penggunaannya harus membayar.

#### 4. Penutup

Barang publik adalah barang yang memiliki sifat *non-rivalry* dan non-eksklusif. Barang publik merupakan barang yang tidak bisa dibatasi penggunaannya dan sedapat mungkin orang tidak perlu mengeluarkan biaya untuk mendapatkannya. Demikian pula warisan budaya sebagai barang publik. Warisan budaya memiliki sifat *non-rivalry*, yaitu tidak ada hambatan bagi siapa pun untuk mengkonsumsi dan non-eksklusif, yang artinya walaupun warisan budaya itu dikonsumsi oleh banyak orang, setiap konsumen akan tetap mendapat manfaat yang sama.

Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa dengan kebijakan pemerintah yang memperhatikan berbagai aspek kepentingan, pengelolaan warisan budaya sebagai barang publik tidak bisa sepenuhnya dapat dinikmati oleh masyarakat secara gratis. Warisan budaya belum tentu dapat dikatakan sebagai barang publik karena orang tidak bisa mendapatkannya secara gratis, melainkan harus mengeluarkan biaya. Secara teoretis, seharusnya barang publik dapat dinikmati masyarakat secara gratis tanpa persaingan. Namun, karena pengelolaan

barang publik diserahkan kepada swasta, barang tersebut secara otomatis menjadi barang semi publik. Swasta perlu biaya untuk mengelolanya.

Sebenarnya, pemerintah berkewajiban menyediakan barang publik sebagai pertanggungjawaban kepada warganya. Penyediaan barang publik semestinya “murni” dan harus dikelola oleh negara serta digunakan untuk kesejahteraan masyarakat. Namun berbagai pertimbangan, sanggup mendasari barang publik dikelola oleh swasta. Beberapa alasan, misalnya kegagalan pasar akan mempengaruhi setiap kebijakan pemerintah. Konsep ekonomi yang mencari keuntungan, wajar kalau memaksa barang publik (*public goods*) tidak lagi dapat diperoleh secara gratis. Bagaimana pemerintah bisa memutuskan barang tersebut bisa gratis ketika penghasilan negara masih mengandalkan pada sektor pajak yang dipungut dari rakyat.

Barang publik dapat dinikmati secara gratis ternyata hanya teori. Privatisasi yang terjadi membawa pergeseran makna, barang publik berkarakteristik *non-excludeable* dan *non-rivalry*. Diakui penyelenggaraan barang publik oleh swasta memang mampu mendorong pertumbuhan yang lebih cepat dan berkualitas. Namun, konsekuensinya, masyarakat harus mengeluarkan biaya yang tidak kecil untuk menikmati barang yang seharusnya gratis tersebut. Dalam konteks ini, pemerintah harus lebih berani mengeluarkan regulasi yang melindungi masyarakat dengan cara bersikap tegas dalam penyediaan barang publik sehingga hak-hak masyarakat dapat terpenuhi.

#### Daftar Pustaka

- Austin, Robert, J. 2011. “Doing Archaeology Publik: The Baysore Homes Project.” *Present Past* Volume 3.
- Chamber, Robert. 1996. *Participatory Rural Appraisal, Memahami Desa Secara Partisipasi*. Yogyakarta.
- Davis, Karen Lee. 1997. “Site Without Sight: Interpreting Closed Excavation.” Dalam *Presenting Archaeology to the Public*. California.
- Dunn, William N. 2003. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Hanindita Graha.
- Fisher, Simon. 2001. *Mengelola Konflik: Ketrampilan Dan Strategi Untuk Bertindak*. Jakarta: British Council.
- Hartono, Tri. 2005. “Pembangunan Plaza Ambarukmo: Salah Satu Kasus Arkeologi Publik di Yogyakarta.” Yogyakarta: ikatan Ahli Arkeolog Indonesia (IAAI).
- Holtorf, C.J. 2007. *Archaeology Is a Brand: The Meaning of Archaeology in Contemporary Populer Culture*. Walnut Creek: Left Coast Press.
- Hyman, D.N. 2011. *Public Finance: A Comtemporary Application of Theory to Policy*. 10th ed. Mason: South Western Cengage Learning.
- King, Thomas F. 2002. *Thinking About Cultural Resource Management: Essay From the Edge*. California: Altamira Press.
- Kreitner, Robert dan Angelo Kinicki. 1995. *Organizational Behavior*. Chicago: Irwin.
- Layton, Robert. 1989. *Who Needs the Past*. London: Unwin Hyman.
- Matsuda, Akira dan Katsuyuki Okamura. 2011. *Introduction: New Prespective in Global Public Archaeology*. New York: Springer.
- McGimsey, Charles R. dan Hester A.Davis. 1977. *The Management of Archaeology Resources, The Airlie House Report*. Washington DC.
- Moshenka, Gabriel dan Amara Thorton. 2010. “Public Archaeology Interviews Aschersons.” *Public Archaeology* Volume 9 N.
- Ozdemir, S.,Johnson, F.R. dan Whittington, D. 2016. “Ideology, Public Goods and Welfare Valuation: An Experiment on Allocating Government Budgets.” *The Journal of Choice Modeling*.
- Prasetya, Ferry. 2012. “Teori Barang Publik.” Dalam *Modul Ekonomi Publik*. Malang: Universitas Brawijaya.

- Schiffer, Michael. B. dan George J. Gummerman. 1977. *Conservation Archaeology, A Guide for Cultural Resources Management Studies*. New York: Academic Press.
- Slavov, S. N. 2014. "Public versus Private Provision of Public Goods." *Journal of Public Economic Theory* 16 (2).
- Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung.
- Sulistyanto, Bambang. 2008. "Resolusi Konflik dalam Manajemen Warisan Budaya Situs Sangiran." Universitas Indonesia.
- , 2010. "Cultural Resource Management." Dalam *Arkeologi Indonesia Dalam Lintasan Zaman*. Jakarta: Pusat Penelitian Arkeologi Nasional.
- , 2014. "Managemen Konflik Dalam Pengelolaan Warisan Budaya Kita." Jakarta.
- Tanudirjo, Daud Aris. 1988. "Cultural Resource Management Sebagai Manajemen Konflik." *Buletin Artefak* No.19.
- , 1994. "Laporan Penelitian Kualitas Penyajian Warisan Budaya Kepada Masyarakat. Studi Kasus Manajemen Sumber Daya Budaya Candi Borobudur." Yogyakarta.
- Thung, Ju Lan. 2005. "Program Manajemen dan Transformasi Konflik LIPI." Dalam *Konflik Kekerasan Internal, Tinjauan Sejarah Ekonomi, Politik Dan Kebijakan Di Asia Pasifik*, edited by Dewi Fortuna Anwar. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Trogen, P.C. 2005. "Public Goods." Dalam *Handbook of Public Sector Economics*. Boca Raton: CRC Press.
- Weimer, D.L. dan Vining, A.R. 2011. "Policy Analysis: Concepts and Practice." Dalam *Public Policy*. New York: Routledge TJ Press Ltd.
- Groube, Les. 1985. "The ownership of diversity: the problem of establishing a national history in a land of nine hundred ethnic". Dalam Isabel McBryde (ed), hlm. 49-73.
- Kompas, 30 Januari 2012. "Unesco Mengkaji Penanganan Borobudur"
- Kompas. 5 April 2013. "Melindungi Kars dari Eksploitasi".
- Kompas. 18 Oktober 2010. "Perdagangan Fosil. Polisi Sita Ratusan Fosil Milik Warga AS".
- Tempo. 23 Juli 2013. "Proyek Pabrik Baja di Situs Majapahit Diprotes".

#### Sumber media massa

- Kompas. 30 Maret 2011. "Izin Batu Bara Ditutup jika Cemari Situs".



