

BAB I

Latar Belakang

Sebagian besar permukaan bumi terdiri dari perairan yang menyimpan sejuta sejarah tentang masa lampau. Beberapa sumber menunjukkan bahwa kota-kota kuno seperti kota kuno Mesir dan ribuan kapal telah hilang di lautan. Sejarah tentang apa yang terjadi di masa lalu tersimpan jauh di dasar laut. Peristiwa-peristiwa tersebut memberikan informasi dari beragam periode dan tingkat sejarah baik tentang perdagangan budak, keganasan perang, atau akibat bencana alam. Diperkirakan terdapat lebih dari 3 juta kapal karam yang belum ditemukan tersebar di dasar laut berbagai belahan dunia. Menurut Charles Hocking dalam *The Dictionary of Disasters at Sea* mencatat lebih dari 12.542 kapal layar dan kapal perang hilang di laut antara tahun 1824-1962.¹ Kapal-kapal terkenal juga turut menghilang, antara lain: *The Armada of Philip II* milik Spanyol; *Titanic*; *The Fleet of Kublai Khan*; *The Ships of Cristopher Columbus*; dan *The Spains Galeons*. Sama halnya dengan hilangnya peradaban manusia di dasar laut, seperti peradaban *Atlantis* dan *Pompeii*.² Hilangnya kapal-kapal tersebut tentunya menyimpan sejarah bagi peradaban.

Indonesia dikenal sebagai negara maritim dengan lautan yang membentang dari Sabang hingga Merauke, sehingga banyak potensi sejarah yang

¹Press Releases *Protecting Underwater Heritage From Treasure Hunters*, 2009, dalam http://www.unesco.org/confgen/press_rel/291001_subaqua.shtml diakses tanggal 23 September 2014.

² UNESCO, *The UNESCO Convention on The Protection of the Underwater Cultural Heritage*, tidak ada tahun, hal.4 dalam <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001528/152883e.pdf> diakses tanggal 23 September 2014.

tersimpan di dasar laut perairan Indonesia. Indonesia merupakan salah satu jalur pelayaran teramai di dunia sejak dahulu kala. Indonesia memiliki letak geografis strategis, diantara dua benua dan dua samudera, serta berada pada jalur persilangan lalu lintas perdagangan dunia, seperti di perairan Selat Malaka, perairan Selat karimata, dan perairan Riau. Hal tersebut menjadikan perairan Indonesia ramai dikunjungi dan menjadi tempat persinggahan pedagang asing. Kapal yang berlayar mengarungi lautan menghadapi bahaya baik dari cuaca dan kerusakan peralatan kapal, serangan bajak laut atau akibat peperangan yang menenggelamkan kapal. Kapal-kapal tersebut terkubur di dasar laut. Sehingga tidak mengherankan jika di beberapa titik perairan Indonesia tersebar bangkai kapal yang menyimpan sejarah masa lalu dan bernilai ekonomis.³

Beberapa kawasan yang dikenal sebagai tempat ditemukannya bangkai kapal bersejarah beserta barang muatannya di Indonesia, diantaranya Karang Haliputan di Kepulauan Pongok Riau⁴; Selat Sunda⁵, Kepulauan Karimun Jawa⁶, Perairan Kepulauan Gili Raja; Tulamben, Bali; dan beberapa titik lainnya. Nilai ekonomis yang tinggi atas kapal tenggelam beserta isinya tersebut menarik minat

³ Agus Sudaryadi, *Survei Kapal Tenggelam di Perairan Pulau Pongok, Kabupaten Bangka Slatan, Propinsi Kepulauan Bangka Belitung* (2014), dalam Bulletin Relik No. 7 Juni 2010.

⁴ National Geographic Indonesia, *Barang Antik Muatan Kapal Laut Tenggelam diserahkan ke BPCB* (2014) dalam <http://nationalgeographic.co.id/berita/2014/05/barang-antik-muatan-kapal-laut-tenggelam-diserahkan-ke-bpcb> diakses tanggal 23 Juni 2014.

⁵ Pencari Besi Tua Rusak Bangkai Kapal Perang Australia di Selat Sunda, 2013, dalam <http://www.radioaustralia.net.au/indonesian/2013-12-13/pencari-besi-tua-rusak-bangkai-kapal-perang-australia-di-selat-sunda/1234594> diakses tanggal 23 Juni 2014.

⁶ Lost Nazi U-Boat: Found Undersea Near Karimun Jawa dalam <http://www.thejakartapost.com/news/2014/02/03/lost-nazi-u-boat-found-undersea-near-karimunjawa.html> diakses tanggal 23 Juni 2014.

pemburu harta karun untuk melakukan penjarahan. Terlebih lagi, seiring perkembangan teknologi saat ini, kapal karam dan cagar budaya bawah air lainnya di dasar laut mudah untuk diakses. Melalui peralatan penyelaman profesional dan pelatihan tingkat tinggi siapapun dapat melakukan penggalian, sehingga pemburuan harta karun bawah air bukan lagi menjadi barang baru bagi pemburu harta karun.

Dalam perspektif hukum, baik hukum nasional maupun hukum internasional keberadaan kapal tenggelam dengan kurun waktu lebih dari 50-100 tahun diikuti sejarah yang menyertainya, pada kondisi tertentu dapat dikategorikan sebagai cagar budaya bawah air atau *underwater cultural heritage*. Istilah cagar budaya bawah air merujuk pada sisa-sisa aktivitas manusia yang berada di bawah laut, sungai, atau danau, termasuk kapal karam dan objek lainnya yang hilang di dasar laut, begitu juga situs prasejarah, kota tenggelam, dan pelabuhan kuno yang dulunya lahan kering dan akhirnya berubah akibat perubahan iklim atau geologi. Cagar budaya bawah air merupakan bagian integral dari warisan benda purbakala dan sejarah yang penting bagi umat manusia guna memberi informasi berharga tentang kontak budaya dan ekonomi, pola migrasi dan perdagangan, dan produksi dan ekspor.⁷

Cagar budaya bawah air merupakan salah satu bagian dari kepentingan nasional suatu negara dan penting guna menelusuri perkembangan perdaban

⁷ Marina Papa S., *International Law For The protection Of The Underwater Cultural Heritage: Can Our Pas Be Salvaged?* Dimuat dalam Accordia Research Institutes: University of London dalam <http://www2.mcdonald.cam.ac.uk/projects/iarc/culturewithoutcontext/issue16/papa-sokal.htm> diakses tanggal 25 Juni 2013.

manusia selama ini. Keberadaannya di bawah laut membuat pemerintah kurang menaruh perhatian terhadap keberlangsungan dari cagar budaya bawah air tersebut. Terlebih lagi banyak terjadi tindakan penjarahan (*looting*) dan pengrusakan terhadap cagar budaya bawah air belakangan dan mengancam keberlangsungan dari nilai budaya itu sendiri. Kapal karam dan warisan budaya bawah air lainnya terancam keberadaannya akibat tindakan pencari harta karun dan pemburu souvenir, serta beberapa aktivitas pengembangan komersial, pemasangan pipa, penanaman kabel bawah air, penggalian, penangkapan ikan dan turisme. Berkaitan dengan hal tersebut, masing-masing negara memiliki sikap berbeda dalam menyikapinya, beberapa negara telah memiliki undang-undang perlindungan atas hal tersebut, dan beberapa lainnya masih merumuskan pendekatan yang diambil.⁸

Pengaturan tentang perlindungan cagar budaya bawah air dalam hukum internasional diatur dalam dua konvensi: 1) *United Nation Laws of the Sea Convention* (untuk selanjutnya akan disebut dengan *UNCLOS*); dan 2) *UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* (untuk selanjutnya disebut dengan *UNESCO Convention*). Kedua konvensi tersebut menjadi sumber hukum primer dalam penulisan ini. *UNCLOS* mengatur hal-hal mendasar tentang hukum laut termasuk pengaturan tentang cagar budaya bawah air, yakni Pasal 149 dan Pasal 303.

⁸ Sarah Droomgole, *Legal Protection of Underwater Cultural Heritage*, Kluwer Law International, 1999. hal. 3.

Pada Pasal 303 *UNCLOS* menyatakan bahwa semua Negara berkewajiban untuk melindungi temuan benda-benda purbakala dan bersejarah di bawah air, serta harus bekerjasama untuk tujuan tersebut, namun *UNCLOS* tidak memaparkan lebih terperinci mengenai hal tersebut. Pasal tersebut juga memberi hak terbatas bagi negara pantai untuk melindungi cagar budaya bawah air dalam zona tambahan. Yang terpenting lagi dalam Pasal 303 adalah *UNCLOS* membuka ruang bagi perjanjian internasional dan peraturan hukum internasional lainnya yang terkait dengan perlindungan atas benda-benda purbakala dan benda-benda bersejarah.

Di samping itu, pengaturan mengenai cagar budaya bawah air juga tertuang dalam Pasal 149 *UNCLOS*. Pasal tersebut menyebutkan bahwa semua benda purbakala dan yang mempunyai nilai sejarah yang ditemukan di Kawasan harus dipelihara atau digunakan untuk kemanfaatan umat manusia sebagai suatu keseluruhan, dengan tetap memperhatikan secara khusus hak yang didahulukan dari negara asal, negara asal kebudayaan, atau negara asal jarahan dan asal kepurbakalaan.

Untuk membahas cagar budaya bawah air yang tertuang dalam 2 Pasal di atas, penting untuk memahami pembagian zona maritim dalam *UNCLOS* yang akan mempengaruhi status kepemilikan cagar budaya bawah air, diantaranya:

1. *Pertama*, perairan pedalaman yang meliputi sungai danau dan sungai, perairan kepulauan, dan laut teritorial. Ketiga wilayah tersebut memiliki status hukum kedaulatan penuh atas segala

sesuatu yang berada dalam lingkup wilayah tersebut.⁹ Sebagian besar Negara telah memiliki aturan hukum nasional terhadap perlindungan cagar budaya yang diberlakukan baik di daratan ataupun di bawah air dengan lingkup wilayah perairan tersebut.¹⁰

2. *Kedua*, zona tambahan. *UNCLOS* memberikan hak pada Negara pantai untuk mengklaim maksimal 24 mil dari garis pangkal dengan tujuan untuk mencegah dan/atau menghukum pelanggaran peraturan perundang-undangan bea cukai, fiskal, imigrasi, atau saniter di wilayah tersebut.¹¹
3. *Ketiga*, landas kontinen dan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) yang mencapai 200 mil dari garis pantai.¹² *UNCLOS* mengamanatkan status hukum hak berdaulat kepada Negara pantai.¹³
4. *Keempat*, laut bebas termasuk area. Di Laut bebas tidak ada satu Negara pun memiliki hak yurisdiksi eksklusif ataupun hak berdaulat.¹⁴

⁹ *United Nation Convention on the Law of The Sea 1982* (selanjutnya disebut *UNCLOS*) Pasal 2.

¹⁰ Marina Papa S., *International Law For The protection Of The Underwater Cultural Heritage: Can Our Pas Be Salvaged?* Dimuat dalam Accordia Research Institutes: University of London dalam <http://www2.mcdonald.cam.ac.uk/projects/iarc/culturewithoutcontext/issue16/papa-sokal.htm> diakses tanggal 25 Juni 2013.

¹¹ *UNCLOS, Op.cit.*, Pasal 33

¹² *UNCLOS, Op.cit.*, Pasal 57

¹³ *UNCLOS, Op.cit.*, Pasal 73 (1) jo Pasal 77

¹⁴ *UNCLOS, Op.cit.*, Pasal 89.

Pemaparan yang minim berkaitan dengan cagar budaya bawah air dalam *The 1982 UNCLOS*, yakni hanya dua pasal dari tiga ratus dua puluh pasal dalam konvensi ini masih kurang untuk menjawab masalah yang muncul atas kepurbakalaan selama ini. Terlebih lagi, dua pasal tersebut tidak cukup menjelaskan tentang pengaturan cagar budaya bawah air yang berada diantara garis luar zona tambahan hingga sebelum daerah Kawasan. Oleh karena itu, *International Law Association* (untuk selanjutnya disebut dengan ILA) mulai merumuskan draft konvensi perlindungan cagar budaya bawah air di tahun 1988. Draft ini selesai dan diadopsi di Buenos Aires pada tahun 1944 dan diteruskan kepada *United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization* (untuk selanjutnya disebut dengan UNESCO), yang diakui sebagai organisasi yang paling layak untuk membahas dan mengadopsi draft tersebut sebagai konvensi internasional.¹⁵

Pada akhirnya *UNESCO Convention* diadopsi oleh UNESCO, konvensi ini secara khusus mengatur tentang perlindungan terhadap cagar budaya bawah air. Berdasarkan *UNESCO Convention* .

“Underwater cultural heritage means all traces of human existence having cultural, historical or archeological character which have been partially or totally under water, periodically or continuously, for at least 100 years...”

Cagar budaya bawah air adalah semua jejak atas keberadaan manusia yang memiliki karakter kebudayaan, sejarah, atau kepurbakalaan yang sebagian atau

¹⁵ O’Keefe, P.J., *Shipwrecked Heritage: a Commentary on the UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage*. Leicester: Institute of Art and Law, 2002.

seluruhnya pada waktu tertentu atau terus menerus berada di bawah air dalam kurun waktu minimal 100 tahun. Beberapa benda yang termasuk dalam kategori tersebut antara lain: situs, struktur, bangunan, artefak, sisa-sisa manusia, bersama dengan kepurbakalaannya; kapal, pesawat, kendaraan atau bagian darinya, barang muatan, bersama dengan kepurbakalaannya; atau karakter objek prasejarah dengan demikian pengklasifikasian cagar budaya bawah air terikat oleh kurun waktu minimal 100 tahun.

Konvensi ini baru dapat diberlakukan ke dalam hukum nasional suatu negara dengan proses ratifikasi Konvensi. Indonesia merupakan salah satu negara yang belum meratifikasi Konvensi ini sehingga Indonesia tidak terikat hak dan kewajiban atas perlindungan cagar budaya bawah air yang diatur oleh Konvensi. Sedangkan ulasan sebelumnya memperlihatkan bahwa letak geografis Indonesia erat kaitannya dengan kapal karam dan potensi cagar budaya bawah air. Sepatutnya Indonesia menaruh perhatian lebih terhadap perlindungan cagar budaya bawah air melalui hukum nasionalnya. Hingga saat ini, Indonesia belum memiliki peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang perlindungan cagar budaya di bawah air, pengaturan tentang cagar budaya bawah air dimasukkan kedalam lingkup undang-undang cagar budaya.

1.2 Rumusan Masalah

Terkait dengan latar belakang masalah yang ada, hal-hal yang ingin dikaji dan dibahas dalam penulisan skripsi oleh penulis, adalah:

1. Aturan dan prinsip-prinsip perlindungan bagi cagar budaya bawah air dalam persepektif hukum internasional
2. Upaya perlindungan hukum cagar budaya bawah air di Indonesia
3. Urgensi ratifikasi *UNESCO Convention* oleh Indonesia

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penulis dalam pembuatan skripsi ini adalah:

- a. Untuk menganalisis pengaturan Hukum Internasional bagi perlindungan cagar budaya bawah air
- b. Untuk menganalisis upaya perlindungan cagar budaya bawah air di Indonesia
- c. Untuk menganalisis pentingnya ratifikasi *UNESCO Convention*

1.4 Metode Penelitian

Dalam penulisan penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian dengan rincian sebagai berikut:

1.4.1 Tipe Penelitian

Pembuatan atau penulisan skripsi ini menggunakan metode tipe penelitian normative, yaitu penelitian yang menggunakan pendekatan masalah untuk mengkaji konsep-konsep dan hubungan dari berbagai ketentuan yang mengatur permasalahan mengenai perlindungan hukum bagi cagar budaya bawah air menurut rezim hukum internasional dan hukum nasional Indonesia.

1.4.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang dipakai dalam pembuatan atau penulisan skripsi ini menggunakan beberapa pendekatan:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dimana pendekatan ini dilakukan dengan menelaah peraturan nasional Undang-undang No. 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya dan Undang-undang No. 5 Tahun 1992 tentang Cagar Budaya (sudah tidak berlaku); ketentuan-ketentuan dalam konvensi internasional yakni *UNCLOS* dan *UNESCO Convention*; serta perjanjian-perjanjian yang prinsip-prinsipnya telah menjadi kebiasaan hukum internasional yang bersangkutan paut dengan isu hukum perlindungan cagar budaya bawah air.¹⁶
- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dimana pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum internasional mengenai perlindungan cagar budaya bawah air yang terkait dengan isu hukum yang diangkat oleh penulis.¹⁷

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hal. 93

¹⁷*Ibid.*

1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan Hukum yang dipakai penulis dalam penulisan skripsi ini terdiri dari beberapa bahan hukum antara lain adalah: bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tambahan.

A. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari ketentuan hukum internasional yang berkaitan dengan bentuk-bentuk adanya perlindungan bagi cagar budaya bawah air. Beberapa peraturan tersebut antara lain adalah: *The United Nation Convention on the Law of the Sea* 1982, *The UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* 2001, *Recommendation 848* (1978), Undang-undang No. 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, Undang-undang No. 5 Tahun 1992 tentang Cagar Budaya (sudah tidak berlaku).

B. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder terdiri dari referensi yang diperoleh dari buku-buku yang memiliki keterkaitan dengan tema permasalahan yang dibahas;

C. Bahan Hukum Tambahan

Bahan hukum tambahan terdiri dari putusan Mahkamah Internasional (*International Court of Justice*), Resolusi Majelis Umum dan putusan lain dalam beberapa kasus serta referensi lain yang diperoleh dari jurnal hukum, makalah, karya tulis, informasi-informasi melalui media cetak dan media elektronik.

1.4.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini diperoleh dari penelusuran kepustakaan. Disamping itu, pengumpulan beberapa artikel-artikel elektronik yang berkaitan dengan bentuk perlindungan cagar budaya bawah air di Indonesia, serta pengumpulan pendapat-pendapat para sarjana yang didapat melalui media elektronik yaitu *browsing via internet*. Hasil penelitian tersebut kemudian nantinya akan penulis aplikasikan dengan pokok permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini.

1.4.5 Analisa Bahan Hukum

Analisa bahan hukum dilakukan dengan metode deduktif yaitu metode analisa dengan menganalisis sumber bahan hukum yang ada seperti konvensi-konvensi internasional, putusan pengadilan Mahkamah Internasional, literatur-literatur, dan bahan-bahan lain yang terkait kemudian dapat ditarik suatu inti yang merupakan kesimpulan yang bersifat umum. Dari kesimpulan yang ada tersebut kemudian nantinya akan pula dibahas, diulas, ditafsirkan, diuraikan, dan dikaji, permasalahannya untuk mencari dan menemukan sebuah kesimpulan yang khusus sebagai pemecahan masalah atas isu yang diangkat dalam penelitian.