

BAB II

PERATURAN DAN PRINSIP-PRINSIP HUKUM INTERNASIONAL MENGENAI PERLINDUNGAN TERHADAP CAGAR BUDAYA BAWAH AIR

2.1 Cagar Budaya Bawah Air secara Umum

Cagar budaya bawah air merupakan istilah yang sering digunakan untuk menjelaskan tentang temuan benda-benda di bawah air, khususnya benda-benda yang berada di dasar laut yang berpotensi memberikan informasi tentang keberadaan manusia di zaman lalu. Informasi tersebut diperoleh melalui teknik arkeologi sehingga pembahasan cagar budaya bawah air juga bersinggungan dengan ilmu di bidang arkeologi. Meski identik dengan bawah laut, istilah “bawah air” atau *underwater* harus dipahami secara luas sehingga dapat diberlakukan baik di laut maupun di perairan pedalaman, termasuk sungai dan danau.¹⁸ *UNESCO Convention* secara eksplisit mencantumkan perlindungan bagi cagar budaya bawah air yang juga termasuk di perairan dalam.¹⁹

Konsep dari cagar budaya bawah air pertama kali muncul dalam *Recommendation 848 (1978) of the Council of Europe*²⁰ dan dielaborasi lebih jauh dalam *Draft European Convention on the Protection of the Underwater Cultural*

¹⁸ Craig Forest, *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, Routledge, 2010. hal. 339

¹⁹ *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* (selanjutnya disebut *Unesco Convention*), Pasal 7

²⁰ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Teks diadopsi oleh Asssembly session 30-32 (1978-1981).

Heritage (1985). Untuk tujuan dari Draft Konvensi tersebut, disebutkan dalam Pasal 1 (1) *Draft European Convention* konsep dari cagar budaya bawah air adalah

Pasal 1 (1)

“all remains and objects and any other traces of human existence located entirely or in part in the sea, lakes, rivers, canals, artificial reservoirs or other bodies of water, or recovered from any such environment, or washed ashore, shall be considered as being part of the underwater cultural heritage, and are hereinafter referred to as “underwater cultural property””.²¹

Pasal 1 (2)

“underwater cultural property being atleast 100 years old shall enjoy the protection provided by this Convention. However, any contracting state may provide that such property which is less than 100 years shall enjoy the same protection”

Dengan demikian, menurut Pasal 1 (1) dan (2), semua benda dan objek dan barang temuan lainnya yang menunjukkan keberadaan manusia yang terletak seluruhnya atau sebagian di laut, danau, kanal, waduk buatan atau sisi lain perairan, atau pemulihan dari lingkungan tersebut, atau barang terdampar, harus dikatakan sebagai bagian dari warisan budaya bawah air yang selanjutnya oleh konvensi tersebut disebut sebagai barang budaya bawah air. Konvensi tersebut juga mencantumkan waktu sekurang-kurangnya barang yang diperkirakan berumur 100 tahun harus memperoleh perlindungan dari Konvensi ini. Sedangkan dalam *UNCLOS* kata *underwater cultural heritage* dinyatakan dalam terminologi

²¹ Anastasia, Strate, *The Protection of The Underwater Cultural Heritage: An Emerging Objective of the Contemporary Law of the Sea*, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1995. hal. 25

berbeda yaitu “*objects of an archeological and historical nature found at sea*”²² untuk mendeskripsikan perlindungan terhadap benda-benda budaya (*cultural property*).²³

2.1.1 Sejarah Cagar Budaya Bawah Air di Dunia

Seiring berkembangnya waktu, perkembangan sejarah temuan benda-benda bersejarah di bawah air dapat menjadi salah satu kajian hukum internasional. Sebelum tahun 1950-an, warisan budaya bawah air dilindungi cukup baik dari intervensi kepentingan manusia di wilayah perairan. Namun sejak adanya kombinasi antara revolusi teknologi laut, manusia dapat menemukan benda-benda purbakala di dasar laut tersebut dan mudah terjamah oleh aktivitas penyelaman manusia. Beberapa penemuan potensial bawah laut menyadarkan para arkeolog untuk memberi perhatian lebih terhadap potensi barang purbakala bawah air. beberapa kemunculan bangkai kapal di bawah laut diantaranya adalah *the Vasa* di Swedia tahun 1961, *the Mary Rose* di Inggris tahun 1982, dan *R.M.S. Titanic* di tahun 1985. Menurut Dromgoole, penemuan benda-benda di bawah laut bukan sekedar arkeologi maritim sebagai subjek akademi melainkan memiliki potensi kepentingan publik dari berbagai sisi, khususnya potensi ekonomis dan warisan dunia yang perlu diatur secara hukum.²⁴

²² UNCLOS, *Op.cit.*, Pasal 303

²³ Anastasia, *Op.cit.* hal. 10

²⁴ Sarah Dromgoole, *Underwater Cultural Heritage and International Law*, Cambridge University Press, 2013. hal. 4.

Selama tahun 1960-an dan 1970-an, sejumlah kasus yang mengadili klaim kapal karam bersejarah bermunculan di pengadilan *common law*, dan *law of salvage*²⁵ menjadi acuan hukumnya. Penggunaan *law of salvage* membuka celah bagi penemuan kapal karam dan atau benda lainnya di bawah laut untuk dikomersialkan hak dan hal ini berseberangan dengan kepentingan global dalam melihat kapal karam bersejarah sebagai sebuah barang-barang yang patut dilindungi.²⁶

Kesadaran masyarakat internasional terhadap pentingnya memberikan perlindungan hukum terhadap cagar budaya bawah air semakin menguat paska ditemukannya bangkai kapal *Titanic*. Pada tahun 1985, ilmuwan dari dua lembaga oseanografi terlibat dalam pencarian kapal karam *RMS Titanic*. Setelah 2 bulan pencarian mereka menemukan kapal tersebut di 3800 meter di bawah laut, dan baru dua tahun kemudian, sebanyak 1800 artefak ditemukan dan diangkat ke permukaan. Penemuan *Titanic* menjadi momen penting dalam perkembangan perlindungan hukum internasional terhadap cagar budaya bawah air. Kemajuan teknologi menghapus keterbatasan para penyelam untuk menjelajah di perairan yang sangat dalam sekalipun, sehingga keberadaan benda-benda bersejarah yang terkubur di laut tersebut dapat dengan mudah dijamah oleh para penyelam dan pemburu harta karun. Dengan demikian masyarakat internasional mulai

²⁵ *Law of salvage* adalah hukum maritim yang mengatur setiap tindakan yang dilakukan untuk menyelamatkan sebuah kapal atau benda-benda didalamnya yang berada di perairan, setiap tindakan penyelamatan tersebut berhak mendapat kompensasi senilai dengan benda yang diselamatkan.

²⁶ Dromgoole, *Op.cit.*, hal. 4.

mempertanyakan upaya perlindungan hukum yang tepat guna keberlangsungan benda-benda bersejarah tersebut.

Kapal *Titanic* ditemukan tiga tahun setelah adopsi *UNCLOS* dan hampir satu decade sebelum kovensi tersebut *entry into force*. Namun masih banyak keraguan dari masyarakat internasional bahwa 2 klausul tentang benda cagar budaya bawah air yang tercantum dalam *UNCLOS* tidak cukup memadai untuk memberikan perlindungan terhadap cagar budaya bawah air. Sehingga asosiasi hukum internasional *International Law Association* merancang draft perjanjian guna memperbaiki kekurangan tersebut.²⁷

Penemuan *Titanic* menjadi awal mula revolusi teknologi kelautan dan dimulainya eksplorasi perairan dalam yang berlangsung hingga saat ini, seperti perburuan *SS Central America* di tahun 1980 dan *SS Alpherat* di pertengahan tahun 1990. Beberapa perusahaan eksplorasi dan pemulihan kapal karam komersial, salah satunya *Odyssey Marine Exploration* (selanjutnya disebut dengan OME) melakukan pencarian kapal-kapal yang terkubur di dasar laut dengan orientasi materi, sehingga menimbulkan perdebatan. Kapal yang berhasil ditemukan antara lain: *HMS Victory* di *English Channel*, dan kapal perang Spanyol *Nuestra Senora de las Mercedes* di lepas pantai Portugal.²⁸

Dengan meningkatnya kemampuan manusia untuk mengakses laut hingga kedalaman tertentu dan melakukan eksploitasi sumber daya laut dan dasar laut,

²⁷ Dromgoole *Op.cit.*, hal. 5

²⁸ Dromgoole *Op.cit.*, hal 6-7

tanpa menafikkan kemajuan ini sebagai pencapaian yang berarti, kemajuan ini memberi resiko kerusakan bagi benda-benda purbakala bawah air yang mampu ditemukan. Beberapa bentuk kemajuan yang dicapai manusia antara lain, pengembangan pesisir, dipicu oleh perluasan perkotaan dan eksploitasi sumber daya, seperti pengerukan tepi pantai untuk pelabuhan dan reklamasi pantai telah menyenapkan cagar budaya bawah air. Disamping itu, aktivitas yang paling signifikan mengancam keberlangsungan cagar budaya bawah air adalah aktivitas para pemburu harta karun (*treasure hunters*) atau *salvors*. Banyak objek yang hilang tidak hanya menyimpan informasi tentang peradaban manusia masa lalu namun juga bernilai ekonomis. Ditemukan benda-benda berharga seperti emas batangan, permata, koin langka, porselen, dan benda-benda antik yang bernilai tinggi dalam penemuan kapal.²⁹ Dikhawatirkan mereka yang melakukan penemuan tersebut mengabaikan nilai kepurbakalaan atau nilai sejarah dari kapal karam bersejarah dan hanya terfokus pada nilai ekonomi saja.

Banyak negara mulai menaruh perhatian terhadap benda bersejarah di bawah air dengan membuat legislasi perlindungan terhadap cagar budaya bawah air. Hal ini dimaksudkan meminimalisir kerusakan yang timbul akibat intervensi aktivitas kelautan manusia. Pada perkembangan hukum internasional sendiri, setelah enam tahun merumuskan aturan mengenai perlindungan cagar budaya

²⁹ Craig Forest, *Op.Cit.*, hal. 287-288

bawah air, ILA menyerahkan draft tersebut kepada *UNESCO* untuk di adopsi sebagai konvensi di tahun 2001.³⁰

2.2 Pengaturan dalam *United Nations Convention on the Law of the Sea*

UNCLOS merupakan perjanjian internasional multilateral yang paling utama mengatur tentang hukum laut. Hingga saat ini telah ada 167 negara yang mengikatkan diri pada *UNCLOS*.³¹ Dari tiga ratus dua puluh pasal yang mengatur tentang hukum laut dalam *UNCLOS*, terdapat dua pasal yang secara khusus membahas tentang kewajiban negara peserta untuk melindungi cagar budaya bawah air, yakni Pasal 149 dan Pasal 303. Namun dua pasal tersebut tidak menjelaskan secara detail dan membuka ruang dibentuknya perjanjian internasional yang mengatur lebih rinci terkait cagar budaya bawah air.

2.2.1 Pasal 149 *Archeological and Historical Objects*

*All objects of an archeological and historical nature found in the Area shall be preserved or disposed of for the benefit of mankind as a whole, particular regard being paid to the preferential rights of the state or country of origin, or the state of cultural origin, or the state of historical and archeological origin.*³²

Semua benda-benda purbakala dan yang mempunyai nilai sejarah yang ditemukan di Kawasan harus dipelihara atau digunakan untuk kemanfaatan umat

³⁰ *Ibid.* hal. 7.

³¹ Oceans and Law of the Seas, *Chronological lists of Ratifications of, Accessions and Successions to the Convention and the related Agreements as at 3 October 2014* diakses dalam http://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm diakses tanggal 25 Juni 2014.

³² Pasal 1 ayat (1) *The 1982 UNCLOS* mendefinisikan bahwa “Kawasan” berarti dasar laut dan dasar samudera serta tanah di bawahnya di luar batas-batas yurisdiksi nasional.

manusia sebagai suatu keseluruhan, dengan memperhatikan secara khusus hak yang didahulukan dari negara asal, atau negara asal kebudayaan, atau negara asal jarahan dan asal kepurbakalaan. Namun pasal tersebut tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai benda-benda seperti apa yang dapat dikategorikan sebagai benda arkeolog ataupun yang memiliki nilai sejarah yang harus dilestarikan.³³ *Preservation* atau pelestarian bisa berarti pelestarian *in situ*, menemukannya di museum atau pelestarian *eks situ*, atau penyelamatan dari bahaya.³⁴ Pasal di atas hanya berlaku bagi benda-benda purbakala yang ditemukan di dasar laut dan dasar samudra di luar batas yurisdiksi nasional yaitu daerah Kawasan. Sesuai dengan Pasal 136 Konvensi, rezim yang berlaku dalam wilayah Kawasan adalah rezim laut lepas dimana Kawasan dan kekayaannya merupakan warisan bersama umat manusia dan tidak ada satu negarapun boleh menuntut atau melaksanakan kedaulatan atau hak berdaulat atas bagian manapun dari Kawasan.³⁵ Hal ini menyiratkan bahwa kegiatan penemuan yang berlangsung di Kawasan seharusnya digunakan untuk kemanfaatan umat manusia (*benefit of mankind*) dan bukan untuk kepentingan pribadi individu penemu.

³³ Anastasia S., *Op.cit.*, hal. 300.

³⁴ L. Migliorino, *In Situ Protection of the Underwater Cultural Heritage under International Treaties and National Legislation*, 10 *International Journal of Marine and Coastal Law*, 1995. hal. 483, 486.

³⁵ *UNCLOS*, *Op.cit.*, Pasal 136 jo Pasal 137; J. G. Starke, 2001, *Pengantar Hukum Internasional*, Jakarta: Sinar Grafika. hal. 371.

Gagasan lain dari pasal ini mengenai *preferential right* bagi negara-negara yang memiliki hubungan dengan benda purbakala tersebut.³⁶ Meskipun Pasal 149 tidak menjelaskan lebih lanjut hak-hak istimewa dan cara apa yang dimaksud, hal tersebut harus tidak bertentangan dengan *benefit of mankind*.³⁷ Penggunaan *benefit of mankind as a whole* dan *preferential right* menyiratkan bahwa benda-benda purbakala yang ditemukan di Kawasan diharapkan bukan hanya menjadi bagian dari satu pihak atau satu negara saja. *Preferential right* bisa diartikan pasal ini memberikan prioritas pada salah satu negara yang secara bersamaan dimungkinkan ada hak negara lain.³⁸ Pasal ini menimbulkan ambiguitas perbedaan penggunaan istilah negara asal, atau negara asal-kebudayaan, atau negara asal jarahan dan asal kepurbakalaan yang masih menjadi perdebatan.

2.2.2 Pasal 303 *Archeological and Historical Objects Found at Sea*

1. *States have the duty to protect objects of an archeological and historical nature found at sea and shall cooperate for this purpose.*
2. *In order to control traffic in such objects, the coastal State may, in applying Article 33, presume that their removal from the seabed in the zone referred to in that Article without its approval would result in an infringement within its territory or territorial sea of the laws and regulations referred to in that Article.*

³⁶ Vincent P. Cogliati-Bantz dan Craig J. S. Forrest, *Consistent: the Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage and the United Nations Convention on the Law of the Sea*, Cambridge Journal of International and Comparative Law (2) (2013). hal. 538.

³⁷ Tullio Scovazzi, *The 2001 UNESCO Convention On The Protection of The Underwater Cultural Heritage* (tidak ada tahun). hal 7.

³⁸ Anne M. Cottrell, *The Law of the Sea and International Marine Archeology: Abandoning Admiralty Law to Protect Historic Shipwrecks*, Fordham International Law Journal, Vol. 17 (1993). hal.706.

3. *Nothing in this Article affects the rights of identifiable owners, the law of salvage or other rules of admiralty, or laws and practices with respect to cultural exchanges*
4. *This Article is without prejudice to other international agreements and rules of international law regarding the protection of objects of an archeological and historical nature.*

Tugas yang diamanatkan oleh Pasal 303 ayat (1) *UNCLOS* terdiri dari dua kewajiban yaitu kewajiban negara untuk melindungi dan bekerjasama yang berlaku untuk semua benda purbakala dimanapun ditemukan. Hal ini juga berarti, negara yang merusak atau membiarkan kerusakan terjadi pada cagar budaya bawah air dimanapun berada akan dianggap telah melakukan pelanggaran. Sama halnya dengan kewajiban melakukan kerjasama dimana negara diminta untuk memiliki *good faith* untuk dapat saling bekerja sama.³⁹

UNCLOS tidak mencantumkan lingkup tugas ataupun objek ataupun langkah-langkah perlindungan seperti apa terhadap benda kepurbakalaan di bawah air di tengah kekosongan instrumen internasional lainnya. Seperti dijelaskan sebelumnya, pasal cagar budaya bawah air dalam *UNCLOS* masih terlalu umum dan kabur, apakah bentuk pelestarian yang dimaksudkan adalah pelestarian *in situ* atau *eks situ* atau kewajiban untuk tidak merusak cagar budaya bawah air, atau memindahkannya untuk menyelamatkan dari bahaya laut.⁴⁰

Pada Pasal 303 ayat (2), konvensi mengizinkan negara pantai untuk menganggap bahwa diambilnya benda-benda purbakala dari dasar laut dalam

³⁹ Scovazzi, *Ibid.* hal.3.

⁴⁰ P. J. O'Kee dan J. Nafziger, *The Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, 25 *Ocean Development and International Law*, 1994. hal 393.

daerah zona tambahannya⁴¹ tanpa persetujuan negara pantai bersangkutan secara *ipso facto* dapat dianggap suatu pelanggaran dalam wilayah atau laut teritorialnya berdasar peraturan perundang-undangan bea cukai, fiscal, imigrasi, atau saniter. Hal ini dengan jelas disebutkan pada Pasal 303 ayat (2) bahwa “untuk mengendalikan peredaran benda-benda purbakala negara pantai dapat menerapkan Pasal 33...”.⁴² Dengan demikian beberapa ahli hukum laut, Droomgole menganggap bahwa ditemukannya benda purbakala di zona tambahan dapat diperlakukan setara secara hukum dengan ditemukannya benda purbakala di laut territorial. Aturan tersebut ditujukan hanya ketika ada indikasi benda purbakala diimpor atau diekspor. Ketentuan tersebut memberi konsekuensi diberlakukannya perluasan hukum hingga zona tambahan yang terbatas pada aturan yang tertuang dalam Pasal 33, yaitu pada pelanggaran bea cukai dan fiskal.⁴³

Negara-negara seharusnya membuat peraturan perundang-undangan mengenai cagar budaya bawah air di zona tambahan karena pada praktiknya, beberapa negara telah menerapkan zona arkeologi dan melakukan kontrol terhadap situs benda purbakala di zona tambahan, ZEE, atau landas

⁴¹ Zona tambahan merupakan zona transisi antara laut lepas dan laut wilayah.

⁴² Craig Forrest and Vincent P., C., *Consistent : the Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage and the United Nations Convention on the Law of the Seas*, Cambridge Journal of International and Comparative Law (2), 2013. hal 540 dalam joomla.cjicl.org.uk/journal/article/pdf/120 diakses tanggal 1 Juli 2014.

⁴³ Craig Forrest, *Op.cit.*, hal. 326.

kontinennya.⁴⁴ Diantaranya Australia, Denmark, Irlandia, Jamaika, Maroko, Portugal dan Spanyol. Negara-negara ini memperpanjang yurisdiksi mereka terhadap cagar budaya bawah air hingga batas 24 mil.⁴⁵

Pasal 303 ayat (3) menyatakan bahwa perlindungan terhadap cagar budaya bawah air oleh Negara berdasarkan paragraf satu, tidak mempengaruhi hak dari pemilik, *law of salvage*, atau aturan hukum pelayaran, atau hukum dan praktik yang berkenaan dengan pertukaran kebudayaan. Sedangkan pada Pasal 303 ayat (4) memberikan ruang terbuka bagi negara-negara untuk mengadakan perjanjian lebih khusus mengenai cagar budaya bawah air.⁴⁶ Hal ini mengisyaratkan bahwa pasal yang ada pada Konvensi belum cukup memadai untuk mengatur perlindungan cagar budaya bawah air.

2.3 Pengaturan dalam *UNESCO Convention Underwater Cultural Heritage* Tahun 2001

Pengaturan mengenai cagar budaya bawah air yang hanya tercantum dalam Pasal 149 dan Pasal 303 *UNCLOS* tidak cukup memadai sebagai instrumen internasional untuk melindungi dan melestarikan kelangsungan cagar budaya bawah air. Sementara ancaman bagi benda purbakala ini ada dimana-mana, baik yang tidak sengaja seperti pengerukan tanah di laut untuk pembangunan

⁴⁴ Scovazzi, *Ibid.* hal. 6; Markus Rau, *The UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage and the International Law of the Sea*, dalam Max Planck Yearbook of United Nations Law Vol. 6. hal.402.

⁴⁵ A. Strati, *Op.cit.*, hal 269.

⁴⁶ Prott dan O'Keefe, *Op.cit.*. hal 105.

pelabuhan, reklamasi, konstruksi pipa, penambangan di dasar laut, eksplorasi minyak dan gas lepas pantai, ataupun yang sengaja seperti aktivitas pemburu harta karun atau pengangkatan kapal. Oleh karena itu, dibutuhkan rezim internasional yang lebih komprehensif bagi perlindungan cagar budaya bawah air. *UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* merupakan salah satu acuan utama bagi perlindungan terhadap cagar budaya bawah air dalam hukum internasional.⁴⁷

UNESCO Convention awal mulanya merupakan rumusan yang dibuat oleh ILA untuk mencegah kerusakan pada situs arkeologi yang terendam, untuk mengatur kerjasama antar negara dan untuk harmonisasi standar penelitian arkeologi internasional. Disamping itu, rumusan ini dibuat untuk harmonisasi warisan budaya di dasar laut, yang termasuk bangkai kapal kuno dan reruntuhan tenggelam agar mendapat perlindungan serupa dengan warisan budaya di daratan.⁴⁸

Konvensi ini merupakan hasil kerja komunitas ilmuwan internasional dan ahli-ahli negara, yang dimulai pada tahun 1976 dan menghasilkan empat pertemuan antar negara yang mempertemukan negara anggota UNESCO. Selama proses negosiasi, Majelis Umum PBB pada bulan November 1988 menekankan bahwa yang terpenting adalah instrument yang nantinya disahkan harus

⁴⁷ *The UNESCO 2001 Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage and its Context* dalam <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/UNESCO2001Def.pdf> diakses tanggal 15 September 2014.

⁴⁸ *Ibid.*

dielaborasi dan disesuaikan dengan Pasal-Pasal dalam Konvensi sebelumnya, *UNCLOS*.⁴⁹ Draft tersebut diadopsi oleh Konferensi Umum UNESCO pada 2 November tahun 2001 (Doc. 31C/24) dengan 88 suara setuju, 4 suara menolak, dan 15 suara absen dan saat ini terbuka bagi negara-negara untuk meratifikasi.⁵⁰ Empat puluh lima negara⁵¹ telah meratifikasi konvensi dan secara resmi mengakui terikat dengan regulasi dan definisi yang ada pada Konvensi. Enam belas Negara Amerika Latin dan wilayah Karibia saat ini menjadi *state party* dari Konvensi.⁵²

Pada *UNESCO Convention* terdapat tiga hal mendasar yang dibahas terkait perlindungan cagar budaya bawah air.⁵³ Pertama, prinsip-prinsip dasar dari perlindungan cagar budaya bawah air. Kedua, konvensi ini memberikan rincian system kerjasama antar negara dalam melindungi cagar budaya bawah air. Ketiga, memberikan *practical rules* dalam memperlakukan dan meneliti cagar budaya

⁴⁹ *Oceans and the Law of the Sea*, GA Res 53/32, 24 November 1998, para. 20. "Notes with interest the ongoing work of the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organisation towards a convention for the implementation of the provisions of the Convention, relating to the protection of the underwater cultural heritage and stresses the importance of ensuring that the new instrument to be elaborated is in full conformity with the relevant provisions of the Convention".

⁵⁰ UNESCO, *The History of the 2001 Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* dalam <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001894/189450E.pdf> diakses tanggal 15 September 2014.

⁵¹ Albania; Antigua and Barbuda ; Argentina; Barbados; Benin; Bosnia and Herzegovina; Bulgaria; Cambodia; Croatia; Cuba; Democratic Republic of the Congo; Ecuador; France, Gabon; Grenada; Haiti; Honduras; Iran (Islamic Republic of); Italy ; Jamaica; Jordan; Lebanon; Libya; Lithuania; Mexico; Montenegro; Morocco; Namibia; Nigeria ; Panama ; Palestine; Paraguay ; Portugal; Romania; Saint Kitts and Nevis ; Saint Lucia; Saint Vincent and the Grenadines; Slovakia; Slovenia; Spain; Togo; Trinidad and Tobago; Tunisia; dan Ukraine. dilampirkan dalam <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13520&language=E>.

⁵² UNESCO dalam <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/UNESCO2001Def.pdf> diakses tanggal 16 September 2013.

⁵³ Unesco, *The Content* dalam <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/frequently-asked-questions/> diakses tanggal 16 September 2013.

bawah air. *UNESCO Convention* juga mengadopsi prinsip-prinsip yang ada pada *ICOMOS Charter on the Protection and Management of the Underwater Cultural Heritage* yang dikeluarkan oleh *International Council of Monuments and Sites*⁵⁴ yang memberikan standar dari arkeologi bawah air.⁵⁵

2.3.1 Pengertian Cagar Budaya Bawah Air menurut *UNESCO Convention*

Sebelum adanya *UNESCO Convention*, pengertian cagar budaya bawah air sangat beragam dan belum ada kesepakatan internasional. Sedangkan pengertian secara pasti dari cagar budaya bawah air sangat penting untuk mencegah konflik hukum dimasa mendatang dan penting untuk menentukan lingkup penerapan hukum bagi perlindungan cagar budaya itu sendiri. Pada *UNESCO Convention* disebutkan pengertian dari cagar budaya bawah air dalam Pasal 1 konvensi tersebut.⁵⁶

- (a) *Underwater cultural heritage means all traces of human existence having a cultural, historical or archaeological character which have been partially or totally under water, periodically or continuously, for at least 100 years such as:*
 - (i) *Sites, structures, buildings, artefacts and human remains, together with their archaeological and natural context;*
 - (ii) *vessels, aircraft, other vehicles or any part thereof, their cargo or other contents, together with their archaeological and natural context; and*
 - (iii) *objects of prehistoric character*
- (b) *Pipelines and cables placed on the seabed shall not be considered as underwater cultural heritage.*
- (c) *Installations other than pipelines and cables, placed on the seabed and still in use, shall not be considered as underwater cultural heritage.*

⁵⁴ Sebuah organisasi non-governmental yang memiliki *sepecial observer status* di UNESCO yang fungsi utamanya adalah memberikan saran tentang langkah-langkah yang diperlukan untuk konservasi monument dan situs-situs di dunia.

⁵⁵ UNESCO, *The History of the 2001 Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*.

⁵⁶ *UNESCO Convention, Op.cit.*, Pasal 1.

Berdasarkan paparan pasal di atas, pengertian dari cagar budaya bawah air adalah semua jejak eksistensi manusia yang memiliki karakter budaya, sejarah, atau arkeologi yang sebagian atau seluruhnya berada di bawah air, secara berkala dan terus menerus, setidaknya selama 100 tahun seperti : (i) situs, struktur bangunan, artefak dan sisa-sisa kerangka manusia, bersamaan dengan konteks arkeologi dan kontek alami. (ii) kapal, pesawat terbang, kendaraan lain atau bagiannya, kargo atau barang muatan lainnya, bersama dengan konteks arkeologi dan kontek alami. (iii) benda-benda berkarakter sejarah.

Dengan mencantumkan kargo dan barang muatan lainnya dari kapal sebagai bagian dari cagar budaya, konvensi ini menekankan secara eksplisit bahwa benda-benda tersebut bukan merupakan bagian dari beban komersial yang diperdagangkan dan tidak sejalan dengan nilai-nilai Konvensi ini. Pasal ini juga mengecualikan baik pipa dan kabel maupun instalasi lainnya yang ditempatkan di dasar laut dan masih digunakan sebagai bagian dari lingkup Konvensi.⁵⁷

Pengertian yang digunakan oleh *UNESCO Convention* tidak mencantumkan patokan akan ketunggalan atau representasi. Dengan demikian penemuan benda yang serupa dengan benda yang telah ditemukan lebih dahulu tidak meniadakan karakteristik benda tersebut sebagai benda cagar budaya sesuai dengan Konvensi ini dan akan tetap mendapat perlindungan yang sama.⁵⁸

⁵⁷ UNESCO dalam <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/UNESCO2001Def.pdf> diakses tanggal 16 September 2014.

⁵⁸ UNESCO, *Ibid.*

2.3.2 Prinsip-Prinsip Utama Perlindungan Cagar Budaya Bawah Air dalam *UNESCO Convention*⁵⁹

1. *Obligation to Preserve Underwater Cultural Heritage*

Prinsip *obligation to preserve underwater cultural heritage* dimana Negara pihak berkewajiban untuk melestarikan cagar budaya bawah air demi kemanfaatan manusia dan mengambil tindakan yang tepat demi tujuan tersebut. Prinsip ini tertuang dalam Pasal 2 paragraf 3 *UNESCO Convention* yang menyatakan:

“state parties shall preserve underwater cultural heritage for the benefit of humanity in conformity with the provision of this Convention.”

Prinsip melestarikan dan menjaga cagar budaya secara umum juga tertuang dalam beberapa konvensi terkait warisan budaya seperti, *Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage* (1972). Prinsip pelestarian cagar budaya bukan berarti negara peratifikasi harus melakukan penggalian arkeologi dan mengangkat atau memindahkan temuannya, Negara-negara hanya perlu untuk mengambil langkah-langkah sesuai dengan kemampuannya, serta konvensi ini menganjurkan adanya penelitian dan akses publik.

⁵⁹ UNESCO, *About the Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* dalam <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/2001-convention/> diakses tanggal 15 September 2014.

2. In Situ Preservation as the First option

Prinsip *in situ preservation as the first option* diatur melalui Pasal 2 paragraf 4 *UNESCO Convention* yang berbunyi:

“the preservation in situ of underwater cultural heritage shall be considered as the first option before allowing or engaging in any activities directed at this heritage”.

Prinsip ini juga tertuang dalam *Article 1 Fundamental Principle, Annex The ICOMOS International Charter on the Protection and Management of Underwater Cultural Heritage* yang berbunyi:

“the preservation of underwater cultural heritage in situ should be considered as a first option”.

Pelestarian *in situ* terhadap cagar budaya bawah air (dengan tetap membiarkannya di lokasi asalnya) harus dipertimbangkan sebagai opsi pertama dan utama sebelum akhirnya diizinkan untuk diambil tindakan penyelamatan lebih lanjut.

Ketentuan lebih lanjut dari prinsip *in situ* ini terdapat pada *Rules 1 Annex* dari Konvensi ini. Pada *Annex UNESCO Convention* dijelaskan bahwa seluruh aktivitas yang ditujukan kepada cagar budaya bawah air harus dengan maksud untuk melindungi cagar budaya dan memberi kontribusi signifikan untuk pengetahuan atau perbaikan dari objek cagar budaya sendiri.

Prinsip *in situ* diutamakan karena situs merupakan peristiwa bersejarah yang otentik, menjadi konteks yang mendefinisikan secara signifikan, dan warisan

budaya merupakan hal yang terbatas.⁶⁰ Meskipun *in situ preservation* menjadi opsi utama bukan berarti menutup opsi-opsi lainnya. Prinsip ini dapat ditidakan ketika menemui kondisi tertentu seperti, dalam upaya menyelamatkan situs dari proyek pembangunan, ketidakstabilan kondisi lingkungan sekitar, atau biaya untuk stabilisasi di tempat asal yang terlalu tinggi.⁶¹ Pemulihan objek dapat dilakukan hanya dengan tujuan untuk memberi kontribusi signifikan demi perlindungan, pengetahuan, atau peningkatan cagar budaya bawah air.

3. *No Commercial Exploitation*

Prinsip *no commercial exploitation* pada *UNESCO Convention* menetapkan bahwa cagar budaya bawah air tidak boleh dikomersialkan atau dilihat sebagai sumber daya ekonomi untuk diperdagangkan atau objek spekulasi, dan tidak disebarakan. Aturan ini diatur pada Pasal 2 paragraf 7 Konvensi ini, yang berbunyi “*Underwater cultural heritage shall not be commercially exploited*” dan *Rules 2 Annex* Konvensi “*The commercial exploitation of underwater cultural heritage for trade or speculation or its irretrievable dispersal is fundamentally incompatible with the protection and proper management of underwater cultural heritage. Underwater cultural heritage shall not be traded, sold, bought, or bartered as commercial goods*”. Prinsip ini juga sesuai dengan prinsip-prinsip moral yang telah berlaku bagi cagar budaya di darat. Diberlakukannya prinsip *no*

⁶⁰ UNESCO, *Manual For Activities Directed at UCH*, tahun tidak tercantum dalam <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/unesco-manual-for-activities-directed-at-underwater-cultural-heritage/unesco-manual/general-principles/in-situ-preservation-as-first-option/> diakses tanggal 23 september 2014.

⁶¹ *Ibid.*

commercial exploitation tetap memberi ruang bagi situs cagar budaya sebagai objek wisata dan tetap dapat diteliti.

4. Training and Information Sharing

Telah dipahami bahwa setiap rezim perlindungan internasional hanya akan efektif jika terdapat kerjasama yang baik antar Negara-negara.⁶² Ketentuan mengenai kewajiban negara untuk saling bekerjasama untuk tujuan berbagi informasi, pelatihan, dan transfer teknologi cagar budaya bawah air diatur dalam Pasal 19 dan Pasal 21 Konvensi. Prinsip kerjasama ini tidak terbatas pada negara, namun diperlukan pula kerjasama dengan kelompok kepentingan seperti institusi keilmuan, arkeolog, dan komunitas penyelam-*divers*.⁶³ Prinsip *training and information sharing* menuntut Negara pihak untuk saling bertukar informasi, mempromosikan pelatihan arkeologi bawah air, transfer teknologi dan berupaya meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai nilai dan pentingnya cagar budaya bawah air. Para pihak yang berkepentingan harus menjalin kerjasama lebih lanjut dan saling membantu dalam melindungi dan mengelola cagar budaya bawah air, termasuk berkolaborasi saat investigasi, konservasi, pembelajaran, dan presentasi.⁶⁴

Perlindungan secara nyata sebenarnya muncul dari kompetensi yurisdiksi masing-masing negara, dimana tiap negara perlu memiliki kesadaran untuk

⁶² *UNESCO Convention, Op.Cit.*, Pasal 2 ayat (2) dan ayat (4)

⁶³ Pasal 2 ayat (10) *UNESCO Convention* mendukung “*responsible non-intrusive access to observe or document in situ underwater cultural heritage*”

⁶⁴ *Ibid.*

melestarikan cagar budaya bawah air yang berada dalam kompetensinya dengan cara yang tepat dan mempertimbangkan kepentingan seluruh umat manusia. Maka dari itu, setiap negara perlu, *inter alia*, mendirikan lembaga pendidikan dan pelayanan nasional dalam melestarikan cagar budaya bawah air, memaksakan sanksi atas pelanggaran dari kewajiban yang telah ditentukan, melarang penerapan aturan yang menunjang insentif ekonomi atas kegiatan pemulihan cagar budaya bawah air.

2.3.3 Hubungan antara *UNESCO Convention* dan UNCLOS

Tidak ada bagian dari Konvensi ini yang dimaksudkan untuk mengabaikan hak-hak, yurisdiksi dan kewajiban dari negara berdasarkan hukum internasional, termasuk UNCLOS. Konvensi ini harus diinterpretasikan dan diterapkan dalam konteks dan cara yang konsisten dengan hukum internasional, termasuk UNCLOS.⁶⁵ Sehingga seluruh bagian dari Konvensi harus berjalan beriringan dengan aturan hukum laut dan mengindahkan prinsip-prinsip yang ada pada UNCLOS.

2.3.4 Hubungan antara *Underwater Cultural Heritage* dalam *UNESCO Convention* dengan *Law of Salvage* atau *Law of Finds*

Berkaitan dengan *law of salvage* atau *law of finds*, Konvensi ini menetapkan bahwa prinsip-prinsip dari kedua hukum tersebut tidak dapat diberlakukan bagi segala aktivitas yang berkaitan dengan cagar budaya bawah air,

⁶⁵ *UNESCO Convention, Op.Cit.*, Pasal 3.

kecuali aktivitas tersebut mendapat izin dari pihak yang berwenang, dan harus sejalan dengan prinsip-prinsip Konvensi ini.⁶⁶ Berdasarkan komentar ILA *Cultural Heritage Law Committee* dibahas hubungan antara *law of salvage* dan cagar budaya bawah air. Pengertian *Law of salvage* dalam *the International Convention on Salvage* 1989 adalah operasi penyelamatan, dalam bentuk tindakan atau kegiatan yang dilakukan dengan maksud memberi bantuan kepada kapal atau properti yang berada dalam bahaya di laut. Namun *salvor* atau pihak yang melakukan penyelamatan berdasarkan konvensi tersebut berhak memperoleh imbalan yang senilai dengan apa yang telah diselamatkan.⁶⁷

Menurut laporan tersebut, *law of salvage* berkaitan semata-mata dengan penyelamatan sesuatu di wilayah laut yang berada dalam keadaan bahaya, sedangkan cagar budaya bawah air telah melewati fase bahaya; dimana kapal tersebut telah tenggelam sebelum ditemukan ataupun objek telah lama menghilang di dasar laut. Kapal karam atau benda-benda temuan tersebut akan jauh lebih aman tetap berada di dasar laut dibandingkan dilakukan operasi penyelamatan.⁶⁸ Operasi penyelamatan cenderung berorientasi ekonomi dan mengabaikan nilai-nilai sejarah yang ada pada temuan tersebut, sehingga ketika melakukan tahapan pengangkatan berpotensi menghilangkan nilai historisnya.

⁶⁶ UNESCO Convention, *Op.cit.*, Pasal 4; *Information Brochure :The UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, dalam http://www.unesco.org/culture/underwater/infokit_en/ diakses tanggal 17 Juli 2014.

⁶⁷ *The International Convention on Salvage* 1989, Pasal 1 jo Pasal 12.

⁶⁸ Geoffrey Brice Q. C., 1996, *Salvage and the Underwater Cultural Heritage*, Marine Policy, Vol. 20, No. 4, hal. 337 dalam <http://202.114.89.60/resource/pdf/2338.pdf> diakses tanggal 17 Juli 2014.

Setiap kegiatan yang berhubungan dengan cagar budaya bawah air tidak menjadi subjek dari *law of salvage* kecuali aktivitas penyelamatan mendapat izin dari otoritas yang berwenang, tidak menyimpang dari apa yang telah diatur dalam *UNESCO Convention*, dan harus dipastikan bahwa aktivitas penyelamatan cagar budaya bawah air dilakukan dengan perlindungan maksimum oleh pihak *salvor* ataupun pihak yang memberi kewenangan melakukan penyelamatan.⁶⁹

2.3.5 Skema Kerjasama Internasional pada *UNESCO Convention*

UNESCO Convention mengatur skema kerjasama internasional bagi perlindungan cagar budaya bawah air dan hal itu menyangkut yurisdiksi suatu negara di zona maritim tertentu. Skema kerjasama internasional dalam konvensi ini disesuaikan dengan segala ketentuan yang telah diatur sebelumnya dalam UNCLOS. Negara-negara pihak didorong untuk membuat perjanjian bilateral, regional, atau multilateral, atau mengembangkan perjanjian yang telah ada dalam rangka melestarikan cagar budaya bawah air. Seluruh perjanjian tersebut harus secara penuh sejalan dengan ketentuan dalam *UNESCO Convention* dan tidak menyimpang dari karakter universal.⁷⁰

Negara-negara pihak harus bekerjasama dan bantu-membantu satu sama lain dalam melindungi dan mengelola cagar budaya bawah air, termasuk berkolaborasi ketika melakukan investigasi, ekskavasi, dokumentasi, konservasi, penelitian, dan

⁶⁹ *UNESCO Convention, Op.cit.*, Pasal 4.

⁷⁰ *UNESCO Convention, Op.cit.*, Pasal 6.

presentasi objek cagar budaya bawah air.⁷¹ Masing-masing negara pihak diminta untuk mengambil langkah-langkah berbagi informasi (*share information*) dalam penemuan cagar budaya, lokasi cagar budaya, ekskavasi cagar budaya, atau tindakan yang melanggar ketentuan hukum internasional terhadap cagar budaya, serta dalam hal perkembangan hukum, teknologi dan metodologi yang digunakan pada cagar budaya bawah air.⁷²

Perlakuan kerjasama internasional akan berbeda di masing-masing zona maritim. Pada perairan zona tambahan, ZEE, dan Landas Kontinen negara hanya memiliki yurisdiksi dan kedaulatan yang terbatas sedangkan di Kawasan tidak ada yurisdiksi yang berlaku selain yurisdiksi bendera kapal.

a. Cagar Budaya Bawah Air di Perairan Pedalaman, Perairan Kepulauan, dan Laut Teritorial

Cagar budaya yang ditemukan di perairan yang masih dalam lingkup kedaulatannya, yaitu perairan pedalaman, laut teritorial, dan perairan kepulauan merupakan bagian dari kedaulatan dan yurisdiksi eksklusif negara pantai.⁷³ Aturan mengenai cagar budaya bawah air di perairan pedalaman, perairan kepulauan, dan laut teritorial diatur dalam Pasal 7 Konvensi. Negara peserta memiliki hak

⁷¹ *UNESCO Convention, Op.cit.*, Pasal 19.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *UNCLOS, Op.cit.*, Pasal 2 ayat 1; A. Strati. *Ibid.* hal. 28.

eksklusif dalam melaksanakan kedaulatannya secara penuh di wilayah perairan pedalaman, perairan kepulauan, dan laut teritorial.⁷⁴

Pasal 7 ayat (2) mengatur bahwa hak eksklusif yang dimiliki oleh negara pantai sesuai yang diamanatkan pada Pasal 7 ayat (1) harus mensyaratkan bahwa kegiatan tersebut diarahkan guna melestarikan cagar budaya bawah air. Pada Pasal 7 ayat (3) menetapkan bahwa dalam rangka melaksanakan kerjasama dengan metode terbaik, negara pantai yang memiliki kedaulatan di wilayah perairan kepulauan dan laut teritorial harus memberitahukan negara peserta bendera kapal, dan jika dimungkinkan juga memberitahukan kepada negara yang memiliki *verifiable link* terhadap temuan tersebut. Negara dinyatakan memiliki *verifiable link* terhadap benda-benda temuan apabila memenuhi kualifikasi aspek sejarah, kebudayaan, atau arkeologi.⁷⁵

b. Cagar Budaya Bawah Air di Zona Tambahan

Pada daerah zona tambahan, *UNESCO Convention* sejalan dengan Pasal 303 (2) *UNCLOS* memberikan kewenangan kepada negara peserta pantai untuk menerapkan peraturan nasionalnya dan memberikan izin atas segala aktivitas yang diarahkan pada cagar budaya, selama aturan tersebut sejalan dengan maksud dan tujuan dari *UNESCO Convention*.

⁷⁴ Boer Mauna. 2001. *Hukum Internasional Pengertian Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*. Bandung: Alumni. Hal.326.

⁷⁵ P. J. O'Keffee, *Shipwrecked Heritage: A Commentary on the UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage*, 2002.

c. Cagar Budaya Bawah Air di Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), Landas Kontinen, dan Kawasan

Pasal 9, 10, 11 *UNESCO Convention* mengatur rezim kerjasama internasional, meliputi pelaporan, konsultasi, dan koordinasi dalam rangka mengimplementasikan langkah-langkah perlindungan terhadap temuan warisan budaya di ZEE, Landas Kontinen, dan Kawasan. Semua negara pihak bertanggungjawab untuk melindungi cagar budaya bawah air yang berada di ZEE dan Landas Kontinen sesuai dengan aturan Konvensi.

Negara pihak harus mensyaratkan bagi warga negaranya atau kapal yang mengibarkan benderanya, jika menemukan atau berniat untuk melakukan aktivitas yang berkaitan dengan cagar budaya bawah air di wilayah ZEE atau landas kontinennya, maka warga negara atau nahkoda kapal tersebut wajib melaporkan penemuan atau kegiatan tersebut.⁷⁶ Apabila penemuan atau aktivitas serupa ditemukan di landas kontinen atau di ZEE Negara lain maka negara pihak harus mensyaratkan warga negaranya atau nahkoda kapalnya untuk melaporkan kepada negaranya dan negara tempat penemuan,⁷⁷ serta memberikan notifikasi secepatnya kepada Direktorat Jenderal UNESCO.⁷⁸ Pasal 9 ayat (5) memberikan hak kepada negara peserta yang memiliki *verifiable link* terhadap temuan cagar budaya bawah air yang ditemukan di ZEE atau landas kontinen negara peserta lainnya untuk berkonsultasi memastikan perlindungan yang efektif bagi cagar budaya tersebut.

⁷⁶ Pasal 9 (a) *UNESCO Convention*

⁷⁷ Pasal 9 (b) *UNESCO Convention*

⁷⁸ *Ibid.* Pasal 9 (3)

Setiap temuan cagar budaya bawah air di ZEE atau landas kontinen negara peserta harus melalui konsultasi dengan Negara-negara yang memiliki *verifiable link* terhadap temuan tersebut sesuai yang diamanatkan Pasal 9 (5).⁷⁹

Ketentuan serupa terkait pelaporan dan notifikasi berlaku di Kawasan. negara peserta memiliki kewajiban untuk melindungi cagar budaya bawah air sejalan dengan Pasal 149 *UNCLOS*. Oleh karena itu, setiap warga negara atau kapal berkebangsaan negara peserta harus melapor apabila menemukan atau dengan tujuan menemukan hal yang berkenaan dengan cagar budaya bawah air di Kawasan dan memberi notifikasi pada Direktorat Jenderal *UNESCO*. Perlindungan serupa dengan Pasal 10 diberikan oleh Konvensi bagi cagar budaya bawah air di Kawasan.⁸⁰

⁷⁹ *Ibid.* Pasal 10

⁸⁰ *Ibid.* Pasal 12