

BAB III

PERLINDUNGAN CAGAR BUDAYA BAWAH AIR DI INDONESIA

3.1 Sejarah Cagar Budaya Bawah Air di Indonesia

Secara geografis, Indonesia merupakan sebuah kepulauan bahari yang terdiri dari 17.508 pulau dengan garis pantai sepanjang 81.000 km dan luas laut sekitar 3,1 juta km², atau 62% dari luas teritorialnya. Indonesia juga berada di antara dua benua, yaitu Benua Asia dan Benua Australia, serta terletak di antara dua samudra, yaitu Samudra Hindia dan Pasifik.⁸¹ Sehingga tidak mengherankan jika Indonesia dianggap memiliki letak strategis bagi pelayaran internasional dan menyimpan banyak benda-benda berharga di dasar laut yang tenggelam.

Gambar 1⁸²



⁸¹ Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman, *Kebijakan Pelestarian Cagar Budaya Bawah Air*, 2014.

⁸² *Ibid.*

Menurut sumber Penelitian dan Pengembangan Oceanologi tercatat bahwa sebanyak 463 titik kapal karam telah ditemukan di perairan Indonesia, meskipun baru 42 diantaranya yang teridentifikasi.⁸³ Sedangkan *UNESCO* memperkirakan Indonesia memiliki sekitar 500 situs arkeologi bawah air. Adapun sebaran titik tersebut terdapat di perairan Selat Malaka, Sumatra Selatan yang tersebar di Bangka, Perairan Riau-karang kaliputan dan Pulau Buaya, Selat gaspar, Perairan Belitung-Batu Hitam, Perairan Enggano, Kepulauan Seribu-Selat Sunda, Pelabuhan Ratu, Perairan Cilacap-Jawa Tengah, Laut Jawa, Perairan Karimun Jawa-Pantai jepara, Selat Madura-Pulau Kangean, Selat Karimata, Nusa Tenggara Barat-Timur, Perairan Arafura, Perairan Irian Jaya, Perairan Morotai-Teluk Kao, Perairan Almahera-Tidore-Bacan, Perairan Ambon-Buru, Perairan teluk Tomini dan Perairan Sulawesi termasuk di Selat Makassar.⁸⁴ Mengacu pada data Balai Pelestarian Peninggalan Purbakal (BP3) Makassar, diperkirakan terdapat 47 titik situs arkeologi bawah air di wilayah perairan Sulawesi, 19 titik diantaranya telah di survey.⁸⁵ Tinggalan yang ditemukan sebagian besar didominasi keramik kuno yang berasal dari muatan kapal dagang.

⁸³ Yadi Mulyadi, Bahan Ajar Arkeologi Maritim Jurusan Arkeologi Fakultas Sastra Unhas; Elisabeth Novina, *Potensi Cagar Budaya Bawah Air* dalam <http://nationalgeographic.co.id/berita/2014/09/potensi-cagar-budaya-bawah-air> diakses tanggal 23 september 2014

⁸⁴ *Ibid*.hal.7

⁸⁵ Andi Muhamma Said, *Pengelolaan Sumber Daya Arkeologi Bawah Air di Sulawesi Selatan* disampaikan pada Sosialisasi Kebijakan Pengelolaan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Tenggelam dalam https://www.academia.edu/1786485/Penetapan_Cagar_Budaya_Bawah_Air_dan_Masa_Kolonial diakses tanggal 23 September 2014.

Bagi masyarakat temuan bangkai kapal bersejarah beserta barang muatannya atau benda-benda bersejarah lainnya yang tenggelam di dasar laut tidak hanya memiliki nilai sejarah, namun juga mempunyai nilai ekonomi yang sangat tinggi. Para pemburu barang antik melihat temuan kapal bersejarah beserta isinya lebih sebagai objek harta karun yang bisa diperdagangkan. Karena kapal-kapal yang karam tersebut biasanya merupakan kapal pengangkut komoditi perdagangan, seperti logam mulia, keramik, porselin, maupun beragam senjata dengan nilai jual sangat tinggi.

Untuk memahami temuan tersebut, perkembangan keilmuan arkeologi bawah air merupakan salah satu hal penting, karena ilmu tersebut memfokuskan pada tinggalan budaya material yang berada di bawah air. Ilmu arkeologi bawah air muncul bersamaan dengan ketertarikan manusia pada kapal atau perahu yang karam di lautan.⁸⁶ Kapal atau perahu yang karam di lautan tersebut merupakan bagian dari aktivitas pelayaran yang mengalami kendala di laut, baik karena kondisi alam yang buruk ataupun tindakan manusia, seperti penenggalan kapal ketika perang. Pelayaran sendiri, merupakan salah satu bentuk transportasi utama yang berkembang jauh sebelum ditemukannya transportasi udara.

Adapun di Indonesia, kajian arkeologi bawah air mulai muncul diakhir tahun 70-an secara perlahan tapi pasti terus mengalami perkembangan. Objek dari

⁸⁶ Yadi Mulyadi, *Penetapan Cagar Budaya Bawah Air dan Masa Kolonial*, Materi disampaikan dalam kegiatan Sosialisasi Pendaftaran Cagar Budaya Bawah Air dan Masa Kolonial yang diselenggarakan oleh Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman, tanggal 14 Juli 2012 di Makassar dalam https://www.academia.edu/1786485/Penetapan_Cagar_Budaya_Bawah_Air_dan_Masa_Kolonial diakses tanggal 23 September 2013.

kajian arkeologi bawah air Indonesia focus pada kapal karam dan muatannya, terlebih ketika kasus Michael Hatcher di tahun 1986, 1999, dan 2010. Michael hatcher adalah seorang pemburu harta karun dunia yang diduga telah melakukan pencurian barang-barang muatan kapal yang tenggelam di dasar laut Indonesia.⁸⁷

Seorang berkebangsaan Australia tersebut diduga melakukan pengangkatan benda-benda bawah air di perairan Riau tanpa izin pemerintah Indonesia. Benda-benda temuan tersebut diperkirakan berasal dari bangkai kapal VOC *Geldermalsen* di tahun 1752 yang kemudian dilelang melalui Balai Lelang Christie's Amsterdam dan berhasil dijual hingga 16 juta dollar⁸⁸, namun Indonesia sama sekali tidak memperoleh keuntungan dari lelang tersebut.

Hal yang sama terulang kembali di tahun 1998 dengan pemburu harta karun yang sama, M. Hatcher. Ia menemukan benda bawah air yang diperkirakan berasal dari Kapal *Tek Sing* di Selat Gelasa Sumatera Selatan. Direncanakan sekitar 350.000 benda berharga berupa keramik akan dilelang di Balai Lelang Nagel, *Stugart* Jerman. Namun rencana tersebut dibatalkan karena Pemerintah Jerman tidak memiliki rekomendasi dari Pemerintah Indonesia. Meski demikian, akhirnya di Tahun 2000 pelelangan tersebut tetap terlaksana yang hanya

⁸⁷ Zika Zakiya, *Harta Karun* bernilai Rp 413 Miliar di Laut Indonesia dalam <http://nationalgeographic.co.id/berita/2012/05/harta-karun-bernilai-rp413-miliar-di-laut-indonesia> diakses tanggal 23 September 2014.

⁸⁸ Informasi dari *Press Release* UNESCO, 29 Oktober 2001 daikutip dari Jurnal Ilmiah Osgoode hall Law Journal, Liza J. Bowman, *Oceans Apart Over Sunken Ships: Is The Underwater Cultural Heritage Convention Really Wrecking Admiralty Law?*, 2003. hal 12.

menghaskan 3 juta dollar dari kisaran awal mencapai 30 juta dollar. Pemerintah Indonesia dapat memperoleh kembali sisa 1400 keramik dari kapal tersebut.⁸⁹

Pemanfaatan secara komersial oleh pemburu harta karun juga terjadi untuk benda temuan bawah air di Belitung dan Batu Hitam.⁹⁰ Kasus-kasus tersebut membuat pemerintah Indonesia sadar bahwa terdapat potensi besar pada objek kapal karam yang perlu dijaga dari para pencuri benda-benda bawah air. Inilah yang menjadi embrio bagi pemerintah Indonesia yang akhirnya menaruh perhatian terhadap potensi cagar budaya di bawah air.

3.2 Upaya Perlindungan Hukum Cagar Budaya Bawah Air di Indonesia

Kebijakan pemerintah berkaitan dengan perlindungan cagar budaya bawah air saat ini antara lain dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pelestarian Cagar Budaya dan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Museum.⁹¹ Di Indonesia, benda-benda berharga bawah air khususnya bangkai kapal bersejarah beserta barang berharga asal muatan kapal di atur melalui dua peraturan hukum yang maksud dan pemaknaannya berbeda. Pemerintah Indonesia mengeluarkan Keputusan Presiden No. 43 Tahun 1989 tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Tenggelam sebagai bentuk

⁸⁹ Widiati, *Katalog Peninggalan Bawah Air di Indonesia*, Direktorat Peninggalan Bawah Air Dikjen Sejarah dan Purbakala Departemen Kebudayaan dan Pariwisata, 2007, hal. 3.

⁹⁰ Jeffry Peguero, *Asia and Pacific Underwater Cultural Heritage still Threatened*, 2011 dalam <http://www.unescobkk.org/news/article/asia-and-pacific-underwater-cultural-heritage-still-threatened/> diakses tanggal 23 September 2014.

⁹¹ Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman, *Kebijakan Pelestarian Cagar Budaya Bawah Air*, 2014. hal. 10.

aturan hukum yang pertama kali yang membahas mengenai benda berharga di dasar laut sebagai benda bersejarah yang kemudian diganti oleh Keputusan Presiden No. 19 Tahun 2007 tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam. Keputusan Presiden tersebut masih mengalami beberapa kali revisi, hingga pembaharuan terakhir menjadi Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 2007 tentang Panitia Nasional Pengangkatan Dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang tenggelam.

Keputusan Presiden No.12 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 2007 tentang Panitia Nasional Pengangkatan Dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang tenggelam mengatur kegiatan survey maupun pengangkatan benda-benda berharga asal muatan kapal yang tenggelam di dasar laut di wilayah perairan Indonesia.

3.2.1 Upaya Perlindungan Hukum Cagar Budaya Bawah Air melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010

Menimbang bahwa cagar budaya merupakan kekayaan budaya bangsa sebagai wujud pemikiran dan prilaku kehidupan manusia yang penting artinya bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sehingga perlu dikelola dan dilestarikan secara tepat melalui upaya perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan dalam rangka memajukan kebudayaan nasional untuk sebesar-

besarnya kemakmuran rakyat.⁹² Bagian pembukaan atas Undang-undang No. 11 Tahun 2010 tersebut mengamanatkan negara untuk melindungi dan melestarikan segala bentuk benda yang dikategorikan sebagai cagar budaya oleh pemerintah.

3.2.1.1 Definisi dan Bentuk-Bentuk Cagar Budaya

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya mendefinisikan cagar budaya sebagai berikut

Cagar Budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan yang melingkupi benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, struktur cagar budaya, situs cagar budaya, dan kawasan cagar budaya baik yang terletak di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan.⁹³

Bentuk-bentuk cagar budaya terdiri dari benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, struktur cagar budaya, situs cagar budaya, dan kawasan cagar budaya.⁹⁴

Benda cagar budaya adalah benda alam dan/atau benda buatan manusia, baik bergerak maupun tidak bergerak, berupa kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagiannya, atau sisa-sisanya yang memiliki hubungan erat dengan kebudayaan dan sejarah perkembangan manusia.

Bangunan cagar budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang ber dinding dan/atau tidak ber dinding, dan beratap.

Struktur cagar budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam dan/atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang kegiatan yang menyatu dengan alam, sarana, dan prasarana untuk menampung kebutuhan manusia.

Situs cagar budaya adalah lokasi yang berada di darat dan/atau di air yang mengandung benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, dan/atau

⁹² Bagian Konsiderans Undang-Undang No. 11 Tahun 2010

⁹³ UU No. 11 Tahun 2010, Pasal 1 angka (1).

⁹⁴ *Ibid.* Pasal 1 angka (2), (3), (4), (5), dan (6).

struktur cagar budaya sebagai hasil kegiatan manusia atau bukti kejadian masa lalu.

Kawasan cagar budaya adalah satuan ruang geografis yang memiliki dua situs cagar budaya atau lebih yang letaknya berdekatan dan/atau memperlihatkan ciri tata ruang yang khas.

Pemerintah Indonesia hingga saat ini belum memiliki peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur perlindungan terhadap cagar budaya bawah air, namun lingkup cagar budaya bawah air dimasukkan dalam lingkup dari Undang-undang No. 11 Tahun 2010. Melalui Pasal 1 di atas, disebutkan secara eksplisit bahwa yang dimaksud dengan cagar budaya termasuk benda yang terletak di air. Hal ini berbeda dengan peraturan perundang-undangan sebelumnya yaitu Undang-undang No. 5 Tahun 1992 tentang Cagar Budaya, dimana undang-undang tersebut tidak mencantumkan lingkup air dalam pengaturannya. Pemerintah Indonesia telah menyadari keberadaan dari cagar budaya bawah air yang tersebar di wilayah perairan Indonesia dan perlu dilindungi dan dilestarikan.

Lingkup pelestarian Cagar Budaya dalam undang-undang ini meliputi perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya di darat dan di air.⁹⁵ Penggunaan kata pemanfaatan dalam undang-undang ini mengamanatkan kepada Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan setiap orang untuk dapat memanfaatkan cagar budaya untuk kepentingan agama, sosial, pendidikan, ilmu pengetahuan, teknologi, kebudayaan, dan pariwisata.⁹⁶ Dengan demikian pasal ini tidak memasukkan kategori pemanfaatan ekonomi bagi cagar budaya, pemanfaatan

⁹⁵ *Ibid.* Pasal 4

⁹⁶ *Ibid.* Pasal 85

cagar budaya hanya dimaksudkan untuk nilai budaya, arkeologi, dan sejarah yang mengindahkan perlindungan dan pelestarian.

Berbeda halnya dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2007 Tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam. Pada Keppres 19 Tahun 2007 Tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam, Pasal 1 disebutkan bahwa benda berharga asal muatan kapal yang tenggelam yang selanjutnya disebut BMKT adalah benda berharga yang memiliki nilai sejarah, budaya, ilmu pengetahuan, dan ekonomi.⁹⁷ Sehingga benda-benda bersejarah bawah air dalam Keppres tersebut diizinkan untuk dieksploitasi secara ekonomi sebagai sumberdaya laut.⁹⁸ Sangat disayangkan karena isi dari Keputusan Presiden tersebut bersebrangan dengan nilai-nilai pemanfaatan benda-benda bawah air yang oleh Undang-Undang 5 Tahun 1992 maupun Undang-undang No. 11 Tahun 2010 termasuk dalam kategori cagar budaya dan perlu dilestarikan, serta bertentangan dengan nilai yang ada pada *UNCLOS* dan *UNESCO Convention*.

3.2.1.2 Kriteria Benda Cagar Budaya

Untuk dapat mengusulkan suatu benda, bangunan, atau struktur sebagai cagar budaya, benda bangunan, atau struktur harus memenuhi beberapa kriteria,

⁹⁷ Pasal 1 Keppres No. 19 Tahun 2007

⁹⁸ Zainab tahir, *Cultural attitude and Values towards Underwater Cultural heritage and its Influence on the Management and Actions In Indonesia*, dalam <http://www.themua.org/collections/files/original/5e505174e0a1acbe5ecd71c0aa83b3ee.pdf> diakses tanggal 23 September 2014.

antara lain: berusia 50 tahun atau lebih, memiliki arti khusus bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan, dan memiliki nilai budaya bagi penguatan kepribadian bangsa.⁹⁹ Sehingga potensi cagar budaya di Indonesia dimulai dari 50 tahun yang lalu hingga 2 juta tahun yang lalu.¹⁰⁰ Benda cagar budaya dalam peraturan ini dapat berupa benda alam dan/atau benda buatan manusia yang dimanfaatkan manusia, sisa biota yang diubungkan dengan kegiatan dan/atau sejarah manusia, bersifat bergerak atau tidak bergerak, baik dalam satu satuan kelompok maupun tidak.¹⁰¹

3.2.1.3 Pemilikan dan Penguasaan

Negara tidak melarang setiap orang untuk memiliki dan/atau menguasai benda, bangunan, dan struktur cagar budaya dengan tetap memperhatikan fungsi sosialnya selama jumlah dan jenis nya telah memenuhi kebutuhan Negara.¹⁰² Kepemilikan tersebut dapat diperoleh melalui pewarisan, hibah, tukar menukar, hadiah, pembelian, dan/atau putusan atau penetapan pengadilan.¹⁰³ Bagi warga negara asing dan/atau badan hukum asing diperbolehkan memiliki dan/atau menguasai agar budaya selama mereka tinggal dan menetap di Indonesia dan dilarang membawa cagar budaya ke luar wilayah Indonesia.¹⁰⁴ Kepemilikan dan

⁹⁹ UU No. 11 Tahun 2010, *Opcit.* Pasal 5

¹⁰⁰ Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman, *Kebijakan Pelestarian Cagar Budaya Bawah Air*, 2014. Hal. 3.

¹⁰¹ UU No. 11 Tahun 2010, *Opcit.* Pasal 6

¹⁰² *Ibid.* Pasal 12 (1) Jo Pasal 12 (2)

¹⁰³ *Ibid.* Pasal 12 (3)

¹⁰⁴ *Ibid.* Pasal 14

penguasaan atas Cagar budaya secara personal dapat dialihkan kepada negara atau orang lain dengan izin Menteri, Gubernur, atau bupati/wali kota sesuai dengan tingkatannya.¹⁰⁵ Bagi orang yang melakukan pengalihan kepemilikan cagar budaya tanpa izin akan dipenjarakan paling singkat 3 s.d 5 tahun dan denda 400 juta.¹⁰⁶

3.2.1.4 Penemuan dan Pencarian

Undang-undang ini juga mengatur bahwa setiap orang yang menemukan benda, bangunan, struktur, situs yang diduga cagar budaya wajib untuk melaporkannya kepada instansi yang berwenang di bidang kebudayaan, Kepolisian, dan atau instansi terkait dalam waktu paling lama 30 hari sejak ditemukan.¹⁰⁷ Apabila dengan sengaja tidak dilaporkan oleh penemunya maka penemu akan dipidana paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak 500 juta, serta temuan tersebut dapat diambil alih oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah.¹⁰⁸

Berkaitan dengan pencarian cagar budaya, Pemerintah berkewajiban melakukan pencarian benda, bangunan, struktur, dan/atau lokasi yang diduga sebagai cagar budaya dengan cara penggalian, penyelaman, dan/atau

¹⁰⁵ *Ibid.* Pasal 16 (1) Jo Pasal 17

¹⁰⁶ *Ibid* Pasal 101

¹⁰⁷ *Ibid.* Pasal 23 (1)

¹⁰⁸ *Ibid.* Pasal 23 (2) Jo Pasal 102

pengangkatan di darat dan/atau di air.¹⁰⁹ Bagi individu yang hendak melakukan pencarian wajib memperoleh izin Pemerintah, atau Pemerintah Daerah. Dengan kata lain, segala bentuk pencarian tanpa sepengetahuan pemerintah termasuk tindakan illegal yang tidak dibenarkan menurut hukum nasional dan dipidana paling singkat 3 bulan dan/atau denda paling sedikit 150 juta.¹¹⁰

Pencarian sebagaimana yang dimaksud Undang-undang ini hanya dapat dilakukan melalui penelitian dan memperhatikan hak kepemilikan dan/atau penguasaan lokasi.¹¹¹ Pengaturan mengenai pencarian cagar budaya hanya dibahas dalam Pasal 26 di atas. Selanjutnya, Pasal 27 mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai izin penggalian, penyelaman, dan/atau pengangkatan dan pencarian cagar budaya atau yang diduga cagar budaya, diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP). Sedangkan hingga saat ini PP tersebut belum ada. Hal ini mengakibatkan kebingungan mengenai mekanisme dan prosedur di antara masyarakat pencari cagar budaya di satu sisi, dan di sisi lain dialami oleh pemerintah sendiri yang berwenang mengeluarkan izin sekaligus berkewajiban melakukan pencarian.¹¹²

¹⁰⁹ Pasal 26 (1) jo Pasal 26 (2)

¹¹⁰ *Ibid.* Pasal 26 (4) Jo Pasal 103

¹¹¹ *Ibid.* Pasal 26 (3)

¹¹² Virza Roy Hizzal, *Perlindungan Hukum dalam Aktivitas Pencarian Cagar Budaya*, 2013 dalam <http://oai.or.id/perlindungan-hukum-dalam-aktivitas-pencarian-cagar-budaya/> diakses tanggal 25 September 2014.

3.2.1.5 Registrasi Nasional Cagar Budaya

Pemerintah bekerja sama dengan setiap orang dalam melakukan pendaftaran. Setiap orang yang memiliki dan/atau menguasai cagar budaya wajib melakukan registrasi dimulai dari tahap pendaftaran secara digital dan/atau non digital dengan dilengkapi deskripsi dan dokumentasi cagar budaya.¹¹³ Hasil pendaftaran tersebut kemudian dikaji kelayakannya oleh Tim Ahli cagar budaya. Apabila terbukti kelayakannya, temuan tersebut akan ditetapkan statusnya sebagai cagar budaya paling lama 30 hari setelah rekomendasi Tim Ahli diterima dan dicatikan dalam Register Nasional Cagar Budaya. Bagi penemu Cagar budaya tersebut berhak mendapat kompensasi.¹¹⁴

3.2.1.6 Pelestarian Cagar Budaya

Pada Bab VII tentang pelestarian, diatur tentang pelestarian suatu cagar budaya. Pemerintah harus memberikan dukungan teknis kepakaran kepada pihak-pihak yang berupaya melestarikan cagar budayanya.¹¹⁵ Terdapat pelarangan bagi siapapun yang sengaja mencegah, menghalang-halangi, atau mengganggu pelestarian cagar budaya dan bagi yang melakukannya akan dipidana paling lama 5 tahun dan/atau denda paling sedikit 10 juta.¹¹⁶ Peran serta untuk melindungi cagar budaya diberikan kepada seluruh warga, sehingga setiap orang berhak

¹¹³ UU No. 11 Tahun 2010, *Opcit.* Pasal 28 Jo Pasal 29 Jo Pasal 30

¹¹⁴ *Ibid* Pasal 33 jo Pasal 37

¹¹⁵ *Ibid.* Pasal 54

¹¹⁶ *Ibid.* Pasal 55 Jo Pasal 104

berpartisipasi melindungi cagar budaya.¹¹⁷ Disamping itu, lingkup pelestarian termasuk pengamanan, penyelamatan, dan pemeliharaan cagar budaya.

3.2.1.6 Tugas dan Wewenang Pemerintah

Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah bertugas melakukan pelindungan, pengembangan dan pemanfaatan cagar budaya. Demi keberlangsungan cagar budaya, Negara bertugas untuk menumbuhkan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat akan hak dan kewajibannya dalam mengelola cagar budaya; menerapkan kebijakan yang menjamin terlindunginya dan termanfaatkannya cagar budaya; melakukan penelitian dan pengembangan; penyediaan informasi cagar budaya kepada masyarakat; promosi cagar budaya; melakukan pengawasan, pemantauan, dan evaluasi terhadap pelestarian cagar budaya.

3.3 Keberlakuan Aturan Hukum Internasional Perlindungan Cagar Budaya Bawah Air bagi Indonesia

Pengaturan tentang perlindungan cagar budaya bawah air diatur dalam instrument hukum internasional yaitu dalam *UNCLOS* dan *UNESCO Convention*. Dalam *UNCLOS* disebutkan bahwa konvensi ini mulai berlaku dan mengikat bagi Negara yang telah meratifikasi atau aksesinya konvensi.¹¹⁸ Menurut Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional, ratifikasi hanya merupakan salah satu cara

¹¹⁷ *Ibid.* Pasal 56

¹¹⁸ *UNCLOS, Opcit.* Pasal 308 (1) jo 308 (2)

bagi suatu Negara untuk mengikat diri kepada perjanjian internasional.¹¹⁹ Dengan melakukan ratifikasi atau aksesi terhadap *UNCLOS* maka Indonesia sebagai Negara berdaulat telah menundukkan diri terhadap konvensi ini dengan konsekuensi hukum Indonesia dikenakan segala hak dan kewajiban yang timbul dari *UNCLOS*. Sejalan dengan hal tersebut, hukum nasional Indonesia juga mengamankan pengesahan, salah satunya melalui ratifikasi sebagai perbuatan hukum untuk mengikat diri pada suatu perjanjian internasional. Pengesahan tersebut dapat dilakukan melalui 2 cara, undang-undang atau keputusan Presiden.¹²⁰ Pengesahan melalui undang-undang digunakan ketika perjanjian internasional tersebut menyangkut masalah politik, perdamaian, hankam; perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah; kedaulatan atau hak berdaulat Negara; hak asasi manusia dan lingkungan hidup; pembentukan kaidah hukum baru; atau pinjaman sebagaimana yang diamanatkan pasal 10 Konvensi Wina 1969. Pengesahan melalui keputusan presiden ditujukan bagi hal di luar yang disebutkan di atas. Keberlakuan dari hukum internasional dalam lingkup hukum nasional ditentukan oleh kemauan dan *good faith* dari masing-masing pihak dalam hukum internasional untuk menjalankan apa yang telah disepakati.

Dalam hal ini, Indonesia telah meratifikasi *UNCLOS* ke dalam peraturan perundang-undangan nasionalnya melalui Undang-undang No. 17 Tahun 1985 sehingga Indonesia terikat pada aturan *UNCLOS* dan melaksanakannya dengan

¹¹⁹ *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969* (yang selanjutnya disebut Konvensi Wina) Pasal 11

¹²⁰ Undang-undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (yang selanjutnya disebut UU No. 24 th 2000) Pasal 1 (b) jo Pasal 9

prinsip *good faith*. Indonesia terikat atas hak dan kewajiban dalam melindungi cagar budaya bawah air yang tercantum pada Pasal 149 dan Pasal 303 *The 1982 UNCLOS*. Indonesia harus melihat bahwa semua benda-benda purbakala dan yang bernilai sejarah yang ditemukan di kawasan sebagai bagian dari *benefit of mankind*. Indonesia juga berkewajiban untuk melindungi, mengendalikan peredaran illegal dari benda purbakala dan bersejarah tersebut.

Sebaliknya Indonesia tidak memiliki keterikatan hukum dengan *UNESCO Convention*, sehingga Indonesia tidak terikat akan hak maupun kewajiban dari yang diatur oleh *UNESCO Convention*. Karena Indonesia hingga detik ini belum meratifikasi konvensi ini yang mana *UNESCO Convention* mensyaratkan ratifikasi atau penerimaan atau persetujuan bagi Negara anggota UNESCO dan akses bagi Negara yang bukan anggota UNESCO tapi anggota PBB Indonesia merupakan salah satu Negara anggota UNESCO yang belum meratifikasi konvensi ini.

3.4 Urgensi Ratifikasi *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*

Pengambilan keputusan meratifikasi atau tidak suatu perjanjian internasional harus mempertimbangkan hal-hal yang berkaitan dengan perjanjian tersebut, termasuk hukum nasional yang telah ada di Indonesia, karena dikhawatirkan akan ada aturan yang saling berbenturan jika nilai-nilainya tidak sejalan. Suatu negara melakukan ratifikasi atau mau menundukkan dirinya terhadap suatu perjanjian apabila perjanjian tersebut memberi keuntungan dan

manfaat baginya. Sehingga, dalam hal ini Indonesia perlu mempertimbangkan keuntungan dan kerugian dari meratifikasi *UNESCO Convention*.

Sebagai Negara yang tidak meratifikasi *UNESCO Convention*, Indonesia tidak akan terikat pada kewajiban internasional melindungi cagar budaya bawah air dengan standar perlindungan tinggi yang lahir dari Konvensi. Mengingat Konvensi menuntut Negara pihak untuk memberi perlindungan yang tinggi ‘*maximum protection*’ terhadap cagar budaya bawah air. Peraturan perundang-undangan Keppres No. 107 Tahun 2000 tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal yang Tenggelam tetap dapat berlaku. Hal tersebut memberi celah bagi pihak-pihak berkepentingan untuk tetap dapat melakukan eksploitasi komersial terhadap cagar budaya bawah air. Panitia nasional umumnya akan menggandeng investor asing dalam proyek penyelaman dan pengangkatan barang muatan kapal tersebut. Namun perusahaan komersial sebagai investor seringkali tidak melakukan penelitian ilmiah dan dokumentasi yang dapat diakses oleh para arkeolog, sejarawan, dan ahli konservasi, sehingga dimungkinkan terjadi kerugian, kerusakan, dan tersebarnya benda-benda terkait.¹²¹

Penulis melihat adanya inkonsistensi terhadap perlindungan cagar budaya bawah air. Di satu sisi, melalui Konsiderans UU No. 11 tahun 2010 diatur bahwa dalam rangka melestarikan cagar budaya secara tepat Negara harus memberikan

¹²¹ Kepala Unit Budaya Kantor UNESCO Jakarta, Masanori Nagaoka dalam Lokakarya *The Unesco Convention on Protection of Underwater Cultural Heritage untuk Membangun Jati Diri Bangsa*, dikutip dari Kompas online, 2010, <http://properti.kompas.com/read/2010/06/02/18580094/Jalan.Panjang.Warisan.Bawah.Air> diakses tanggal 24 September 2014.

pelindungan, pengembangan, dan pemanfaatan.¹²² Yang dimaksud pelindungan dalam UU No. 11 Tahun 2010 adalah upaya negara untuk mencegah, menanggulangi dari kerusakan dan kehancuran atau kemusnahan dengan cara penyelamatan, pengamanan, zonasi, pemeliharaan, dan pemugaran cagar budaya.¹²³ Sedangkan di sisi lain terdapat Keppres No. 107 tahun 2000 tentang pengangkatan dan pemanfaatan benda berharga asal muatan kapal. Yang dimaksud pemanfaatan dalam Keppres ini adalah kegiatan yang meliputi penjualan kepada pihak ketiga dan pemanfaatan lain untuk pemerintah,¹²⁴ berorientasi ekonomi.

Semua aturan yang ada belum mampu meminimalisir terjadinya penjarahan, perusakan, dan pelanggaran terhadap cagar budaya bawah air. Beberapa diantaranya, terdapat penemuan yang tidak dilaporkan dan pencarian tanpa izin yakni penemuan di Selat Gasa, Belitung (KRI Barakuda menangkap kapal tingkang *Swissco marine* dan *restless M*), di Pulau Datu, Kalimantan Barat (4 buah kapal melakukan pengangkatan secara ilegal). Di Perairan Selayar, Perairan Cirebon, Natuna, dan Perairan Pulau Numbing.¹²⁵

Apabila Indonesia meratifikasi *UNESCO Convention* maka Indonesia akan memiliki aturan yang lebih jelas dan tegas yang secara khusus mengatur tentang cagar budaya bawah air, mengingat potensi barang temuan bawah air di Indonesia

¹²² Bagian Konsiderans Menimbang huruf (b) Undang-undang No 11 Tahun 2010.

¹²³ Undang-undang No. 11 tahun 2010, *Opcit.* Pasal 1 Nomor 23.

¹²⁴ Pasal 1 Angka (4) Keppres No. 107 Tahun 2000.

¹²⁵

sangat besar. Kegiatan eksploitasi komersial terhadap situs bawah air tidak dibenarkan oleh Konvensi ini. Sebab warisan budaya bawah air bukan dipandang sebagai harta karun, melainkan warisan budaya atau cagar budaya untuk kemanusiaan. Indonesia dapat mengembangkan dan meningkatkan pengetahuan terkait arkeologi bawah laut melalui kerjasama dengan Negara-negara pihak lainnya sebagaimana diatur dalam Konvensi. Semakin banyak Negara yang meratifikasi *UNESCO Convention* maka sistem kerjasama antar bangsa akan semakin efektif dalam melindungi warisan budaya bawah air. Adanya komitmen pengawasan bersama terhadap cagar budaya bawah air dan membatasi ruang gerak jalur perdagangan cagar budaya illegal.

Ketika aturan internasional tersebut sudah diratifikasi, berdasarkan prinsip *lex posterior derogat legi priori* (bahwa aturan yang baru menggantikan aturan yang lama) sebagai akibatnya ketentuan hukum internasional akan menggantikan undang-undang sebelumnya. Undang-undang yang mengatur mengenai cagar budaya sebelum adanya Konvensi ini digantikan kedudukannya.¹²⁶ Untuk menuju ratifikasi *UNESCO Convention*, pemerintah harus mempersiapkan secara matang baik dari segi peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia, kelembagaan, infrastruktur, dan pendanaan yang memadai.¹²⁷

¹²⁶ Boer Mauna, *Hukum Internasional : Pengertian Peranan, dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, 2001, hal. 140.

¹²⁷ Pendapat dari Direktur Jenderal Sejarah dan Purbakala, Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, Hari Untoro Drajat dalam Lokakarya *The Unesco Convention on Protection of Underwater Cultural Heritage untuk Membangun Jati Diri Bangsa*, dikutip dari Kompas online, 2010, <http://properti.kompas.com/read/2010/06/02/18580094/Jalan.Panjang.Warisan.Bawah.Air> diakses tanggal 24 September 2014.

Pada dasarnya Indonesia tidak harus serta merta meratifikasi *UNESCO Convention*. Dengan pengkajian mendalam tentang esensi dari *UNESCO Convention*, apabila Indonesia merasa belum siap terikat pada hak kewajiban yang dikenakan Konvensi, Indonesia dapat menyusun peraturan perundang-undangan sendiri yang mengatur secara khusus perlindungan cagar budaya bawah air dan mengambil prinsip-prinsip umum dari Konvensi dan berusaha semaksimal mungkin menghindari eksploitasi komersial terhadap cagar budaya, termasuk kegiatan pelelangan.

Seperti yang dilakukan beberapa negara yang memiliki perhatian lebih terhadap cagar budaya bawah air tercermin dalam peraturan nasionalnya yang khusus membahas tentang cagar budaya bawah air seperti, Australia, Prancis, Inggris, dan Amerika Serikat. Beberapa Negara lainnya menyingung cagar budaya bawah air dalam ketentuan perundangan cagar budaya mereka seperti, *Spain's 1985 legislation*.¹²⁸ Mesir memiliki peraturan-peraturan yang berkenaan dengan perlindungan terhadap situs bawah air Alexandria, yaitu *The Antiquities Act No. 117* tahun 1983 (bersama amandemen 1992), *the Law of Environment No. 4*, *the Law on Natural Protectorates*. Peraturan tersebut menjadi payung hukum untuk menetapkan status khusus dengan mengatakan situs sebagai *natural protectorates*.

¹²⁸ Lyndall V. Prott, *Legal Principle for the protecting Underwater Cultural Heritage*, tahun tidak dicantumkan, dalam <http://www.unesco.org/csi/pub/source/alex7.htm> diakses tanggal 24 September 2014