

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), sebuah lembaga yang secara khusus didirikan di bawah naungan PBB pada tahun 1945. Tujuan utama dari pendirian lembaga ini adalah menciptakan perdamaian dan keamanan dengan cara mempromosikan terjalinnya kerja sama antara negara – negara dalam hal pendidikan, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan sebagai bentuk peningkatan nilai universal keadilan, hak asasi manusia, dan kebebasan hakiki sesuai yang tertera di dalam United Nations Charter. UNESCO mengusung lima program kerja utama dalam mewujudkan tujuan utamanya, di antaranya program - program tersebut berada di dalam lingkup pendidikan, ilmu kealaman, ilmu sosial, manusia, kebudayaan, serta komunikasi dan informasi. Beberapa bentuk program kerja yang telah dilaksanakan oleh UNESCO adalah program literasi, pelatihan teknis, pelatihan guru, program ilmu internasional, penguatan sejarah regional, promosi kebudayaan, perwujudan HAM, serta yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu kerja sama perlindungan warisan cagar budaya terutama yang terletak di bawah air. Penelitian ini akan membahas bagaimana upaya pelestarian Cagar Budaya Bawah Air (CBA).

UNESCO menggunakan *Scientific Programmes and Policies* sebagai dasar pengembangan kerja sama dan membantu negara – negara mengadopsi standar internasional sebagai dasar membangun program – program yang mendorong adanya pertukaran gagasan dan ilmu pengetahuan. UNESCO juga memiliki fungsi untuk mengupayakan terlindunginya benda – benda yang menjadi warisan budaya umat manusia. Dalam melindungi CBA, UNESCO mendeklarasikan “*UNESCO Convention 2001 on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*” atau biasa disebut Konvensi UNESCO 2001 yang berfungsi untuk mendorong adanya kerja sama antar negara anggota dalam melindungi CBA. Pada saat penelitian ini dilakukan, konvensi tersebut telah diratifikasi oleh 55 negara dan diterima 6 negara. Melalui beberapa

konferensi seperti *Conference on the Protection of Underwater Cultural Heritage*, UNESCO selalu berusaha mendorong negara – negara yang dalam wilayah perairannya memiliki potensi kekayaan CBA agar segera melakukan ratifikasi dalam mengupayakan perlindungan terhadap benda – benda peninggalan bawah air tersebut.

Namun disisi lain, hingga saat ini Indonesia belum menunjukkan niatannya untuk meratifikasi konvensi tersebut. Padahal, Indonesia memegang identitas sebagai *archipelagic state*<sup>1</sup> terbesar dunia yang terletak di antara dua Benua dan dua Samudra. Konsekuensi dari strategisnya letak geografis tersebut, membuat Indonesia menjadi jalur perdagangan di kawasan Asia Tenggara sejak dahulu kala sampai sekarang. Dengan begitu, terdapat banyak kapal dagang yang berlalu – lalang melintasi perairan Indonesia. Namun, karena tidak stabilnya kontur gelombang laut Indonesia, banyak di antara kapal dagang tersebut yang tenggelam dan berakhir di dasar lautan Indonesia. Kapal – kapal tersebut sejatinya memiliki potensi peninggalan warisan budaya yang bernilai tinggi. Dalam hal ini, masyarakat Indonesia lebih akrab menyebutnya dengan istilah Benda Berharga asal Muatan Kapal Tenggelam (BMKT) alih – alih menyebutnya sebagai Cagar Budaya Bawah Air (CBA) karena peninggalan – peninggalan bawah air tersebut juga memiliki nilai ekonomi yang sangat tinggi (Marbun, 2010 h.2).

Menurut data yang diperoleh dari Kementerian Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia, setidaknya terdapat 463 titik lokasi kapal tenggelam, dari sekian banyak titik lokasi baru 20% yang telah diverifikasi dan hanya 3% yang pernah dieksplorasi (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2018). Sebelumnya pemerintah Indonesia telah memberikan regulasi tentang pengelolaan dan pemanfaatan BMKT yang tertuang di dalam Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Cagar Budaya yang memperbolehkan bagi setiap orang untuk mencari BMKT atas izin dari pemerintah. Akan tetapi ketentuan tersebut sering kali dimanfaatkan dan

---

<sup>1</sup> *Archipelagic state* adalah negara - negara yang wilayahnya terdiri dari pulau-pulau dan membentuk suatu kesatuan. Definisi ini diatur dalam *UNCLOS dan archipelagic water*.

disalahgunakan oleh para pelaku kejahatan untuk memburu dan mencuri harta karun di Indonesia. Sebagai contoh kasus adalah pengangkatan *Geldermalsen Shipwrecks* yang dilakukan oleh Michael Hatcher pada di tahun 1985 tanpa seizin pemerintah Indonesia. Setelah berhasil dijarah, muatan Geldermalsen dilelang di Belanda tanpa memberikan sedikitpun bagian yang seharusnya menjadi hak bagi Indonesia. Dari satu kasus tersebut diketahui Indonesia mengalami kerugian sebesar 10 juta US dolar (Mogot, 1993). Kemudian, hal yang sama terulang kembali di tahun 1998, dimana Michael Hatcher berhasil menjarah kembali 350.000 keping Cagar Budaya Bawah Air yang berasal dari kargo kapal *Tek Sing* di Selat Gelasa Sumatera Selatan. Rencananya hasil jarahan tersebut akan dilelang di balai lelang Nagel, Stugart Jerman. Akan tetapi upaya lelang tersebut gagal karena pemerintah Jerman tidak memiliki ijin rekomendasi dari pemerintah Indonesia. Walau begitu lelang tetap terlaksana pada tahun 2000 dengan nilai mencapai 30 juta USD. Sebagai gantinya, pemerintah Indonesia memperoleh kembali sisa 1400 keramik dari kargo kapal tersebut (Widiati, 2007).

Atas kasus – kasus tersebut, pemerintah Indonesia melakukan amandemen menjadi Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2010, dimana menurut peraturan tersebut setiap orang harus memiliki izin agar dapat melakukan pencarian CBA. Walau telah mengalami amandemen, kenyataannya kasus penjarahan masih terus terjadi karena pencarian CBA/BMKT telah menjadi kultur bagi masyarakat yang memandang CBA hanya sebatas pada benda yang memiliki harga untuk dijual dan membawa banyak keuntungan materiil (Helmi, 2012).

Kasus penjarahan CBA masih terus terjadi, nilai kerugian yang ditanggung tidak hanya selalu tentang kerugian materiil akan tetapi juga nilai murni sejarah dan kebudayaan dari Cagar Budaya Bawah Air tersebut (Helmi, 2012). Rendahnya total kegiatan eksplorasi yang telah dilakukan pemerintah secara tidak langsung menjadi bukti bahwasanya Indonesia juga tengah mengalami hambatan kemampuan dari segi sumber daya manusia maupun peralatan untuk melakukan pelestarian. Ratifikasi konvensi UNESCO 2001 seharusnya dapat dijadikan sebagai jalan alternatif Indonesia untuk keluar dari permasalahan ini, karena konvensi tersebut mempromosikan kerja

sama serta saling berbagi ilmu pengetahuan dan teknologi dalam konservasi cagar budaya bawah air diantara negara anggotanya.

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang telah membahas mengenai regulasi atas pemanfaatan BMKT dan situs Warisan Bawah Air Indonesia. Agni Sesaria Mochtar (2016), dalam penelitian yang berjudul “*In-Situ Preservation Sebagai Strategi Pengelolaan Peninggalan Arkeologi Bawah Air Indonesia*” membahas mengenai pentingnya pengelolaan warisan budaya bawah air melalui strategi In-Situ seperti yang telah direkomendasikan oleh Konvensi UNESCO 2001 untuk menjaga pelestarian budaya bawah air Indonesia (Mochtar 2016). Verliyan Eka Prasetya (2012) dalam penelitiannya yang berjudul “*Urgensi Untuk Meratifikasi Convention On The Protection of Cultural Heritage Tahun 2001 Bagi Indonesia Dalam Upaya Melindungi Warisan Budaya Bawah Air Di Perairan Kepulauan Indonesia*” membahas mengenai pentingnya Indonesia untuk meratifikasi Konvensi 2001 dari sisi persamaan Hukum yang ada di Indonesia dengan konvensi tersebut (Prasetya, 2012). Maygy Dwi Puspitasari (2014), dalam penelitiannya yang berjudul “*Perlindungan Hukum Cagar Budaya Bawah Air Perspektif Hukum Internasional dan Hukum Nasional*” yang mengatakan terdapat perbedaan prinsip dalam aspek hukum antara Konvensi UNESCO 2001 dengan UU No.11 Tahun 2010 Indonesia. Oleh sebab benturan tersebut, Indonesia belum mampu melakukan ratifikasi (Puspitasari, 2014). Serupa dengan penelitian yang dikemukakan oleh Anggi Suita (2015), yang menyatakan bahwa perbedaan prinsip yang paling terlihat antara Konvensi UNESCO 2001 dengan Undang – Undang Indonesia adalah letak pelestarian antara *In-Situ* dan *Eks-Situ*. Melihat hal ini peneliti berpendapat bahwa Indonesia belum perlu meratifikasi Konvensi UNESCO 2001 dan setuju dengan pemanfaatan komersial yang dilakukan oleh Indonesia. Penulis melihat bahwa kekurangan dari semua penelitian terdahulu hanya berfokus pada satu sudut pandang, yakni sudut pandang hukum (Legal Formal). Oleh sebab itu, disini penulis sebagai akademisi Hubungan Internasional berusaha melengkapi kekurangan dari penelitian sebelumnya, serta lebih memperkaya sudut pandang dengan melihat aspek hubungan internasional dan kepentingan nasional. Penulis meyakini bahwa

dalam studi kasus ini, konvensi tersebut menyuarakan diadakannya kerja sama internasional dalam pengamanan CBA, hal tersebut berarti terdapat konteks hubungan antar negara yang dapat menjadi topik penelitian.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji faktor – faktor apa saja yang membuat Indonesia sampai saat ini masih belum meratifikasi Konvensi UNESCO tahun 2001 tentang Perlindungan Benda Cagar Budaya Bawah Air. Untuk mendapatkan jawaban tersebut penulis akan mengidentifikasi isi dari konvensi tersebut yang dianggap masih berseberangan dengan berbagai kepentingan yang dimiliki oleh Indonesia serta bagaimana jalannya proses birokrasi pemerintahan Indonesia dalam menanggapi isu tersebut menggunakan pisau analisis *Decision Making Approach* yang dibawakan oleh Graham T Allison. Diharapkan dengan dilakukan penelitian ini bisa menjadi dasar pertimbangan bagi para pembuat kebijakan Indonesia untuk meratifikasi Konvensi UNESCO tahun 2001 tentang Perlindungan Benda Cagar Budaya Bawah Air.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Penelitian ini berangkat dari pertanyaan dasar : “Mengapa Indonesia belum meratifikasi Konvensi UNESCO Tahun 2001 Tentang Perlindungan Benda Budaya Bawah Air?”

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari Penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui mengapa hingga sekarang Indonesia belum meratifikasi Konvensi UNESCO 2001.
- b. Untuk mengetahui faktor – faktor apa saja yang menyebabkan Indonesia belum meratifikasi Konvensi UNESCO 2001.
- c. Untuk mengetahui sejauh mana upaya pengamanan Cagar Budaya Bawah Air yang dilakukan oleh Indonesia.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Akademis**

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian dan literatur akademis dalam studi ilmu hubungan internasional, khususnya mengenai proses pembuatan keputusan kebijakan terkait perjanjian internasional

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi para praktisi maupun akademisi yang hendak melakukan penelitian sejenis dengan penelitian ini, mungkin menggunakan studi kasus yang berbeda ataupun perspektif yang berbeda juga; Disamping itu, penelitian ini juga dapat menjadi referensi bagi masyarakat umum yang hendak memahami studi kasus secara lebih lanjut tentang kebijakan Indonesia belum meratifikasi Konvensi UNESCO 2001.

## **1.5 Kerangka Teori**

Untuk membantu penulis dalam menjawab rumusan masalah pada penelitian kali ini, penulis akan menggunakan Konsep *Decision Making Approach* yang digagas oleh Graham T. Allison.

### **1.5.1 Decision Making Approach**

*Decision Making Approach* pertama kali digunakan dalam buku “*The Essence of Decision*”, buah pena dari Graham T. Allison yang berusaha menganalisis sebuah kasus yaitu Krisis Misil Kuba. Peristiwa tersebut terjadi pada Oktober 1962 ketika perang dingin antara dua raksasa besar Amerika dan Uni Soviet tengah berlangsung. Dalam karyanya, Allison mengemukakan bahwa jika terdapat kesalahan dalam pengambilan keputusan selama konflik itu berlangsung, akan berjatuhannya jutaan korban dari kedua belah pihak akibat meletusnya perang dunia ketiga. Peristiwa ini berawal dari kebijakan dan tindakan Uni Soviet yang berusaha untuk menempatkan rudal balistik mereka di Kuba sebagai bentuk pertahanan diri mereka dari ancaman rudal

Amerika Serikat yang ditanamkan di Turki sebelumnya pada tahun 1961. Mengetahui hal tersebut, pihak Amerika Serikat juga tidak tinggal diam dan segera melancarkan operasi perlawanan untuk memblokir seluruh wilayah Kuba sehingga peristiwa semakin memanas dan nyaris memicu terjadinya perang nuklir. Beruntung, konflik tersebut dapat diselesaikan melalui diplomasi, dan kedua pihak sepakat untuk melucuti senjata nuklir masing – masing.

Dalam hal ini, para analis kebijakan berpikir mengenai permasalahan yang terdapat pada kebijakan luar negeri melalui suatu model konseptual yang secara besar memiliki konsekuensi implisit dan signifikan terhadap pemikiran mereka. Saat ini hasil dari analisis kebijakan luar negeri dianggap kurang sistematis dan kuat. Akan tetapi, jika seseorang menelaah penjelasan dari para analis dengan seksama, sejumlah persamaan mendasar akan muncul dan penjelasan yang dihasilkan oleh analis tertentu akan menampilkan fitur yang cukup teratur dan dapat diprediksi untuk kemudian mengarahkan pada munculnya suatu sub struktur. Semua keteraturan ini akan mencerminkan mengenai asumsi analis tentang karakter permasalahan, kategori dimana permasalahan perlu dipertimbangkan, jenis dan bukti yang relevan, serta faktor penentu kejadian. Proposisi dalam model konseptual ini digunakan untuk memperoleh jawaban atas “Apa yang terjadi? Mengapa peristiwa itu terjadi? Dan Apa yang akan terjadi?”. Sehingga pada intinya, ketika para analis dihadapkan pada permintaan untuk menjelaskan mengenai arah kebijakan suatu negara, mereka akan berpendapat bahwasanya tindakan negara akan selalu mengarah kepada sebuah pilihan yang rasional dikarenakan adanya kepentingan nasional (Allison 1971, h.2).

Kemudian, untuk menjelaskan mengenai bagaimana suatu negara dalam menentukan arah kebijakannya, terutama dalam fenomena kasus konflik antara Amerika Serikat dan Uni Soviet tersebut, Allison mengeluarkan tiga model pendekatan yang diantaranya *Rational Actor Model*, *Organisational Process Model*, dan *Governmental Politics Model*. Namun dari ketiga model, tersebut dalam penelitian ini hanya akan digunakan dua model saja yakni model pertama dan kedua. Berikut adalah penjelasan dari kedua model tersebut:

### 1.5.1.1 Rational Actor Model

Model pertama ini dapat dikatakan berangkat dari *Rational Choice Theory* atau biasa disebut dengan teori pilihan rasional. Dalam model ini, dikatakan perilaku individu merupakan gabungan dari suatu pemerintahan yang bertindak sebagai satu – satunya aktor rasional dalam pembuatan kebijakan. Dari ketiga model yang dibawakan oleh Allison, *rational actor model* hanya memiliki satu aktor yaitu pemerintah sebagai aktor rasional dalam pengambil keputusan (Allison dan Zelikow 1999, h.24).

Setiap tindakan yang dilakukan oleh suatu negara merupakan sebuah reaksi terhadap setiap permasalahan yang berpotensi untuk mengancam kedaulatan negara. Selain itu juga, dikatakan setiap keputusan yang dikeluarkan oleh negara merupakan sebuah solusi yang paling rasional karena keputusan tersebut dibentuk dari aktor – aktor uniter yang ada dalam badan pemerintahan (Allison 1971, h.8). Tujuan utama dari *rational choice* adalah untuk mencapai keamanan maupun kepentingan nasional. Ketika sebuah negara dihadapkan pada suatu pilihan strategis, maka ia akan mencoba menganalisis bagaimana konsekuensi yang akan ditimbulkan dari setiap pilihan keputusan yang akan dilakukan. *Rational choice* akan berusaha untuk memaksimalkan *Value* yang didapat dengan mempertimbangkan antara *cost* (biaya) yang harus dikeluarkan dan *benefit* (keuntungan) yang akan didapatkan (Allison 1971, h.9). Hal ini dapat dianalogikan jika biaya yang dikeluarkan rendah maka keuntungan yang akan didapat juga sedikit. Namun, apabila biaya yang dikeluarkan semakin tinggi maka keuntungan yang didapatkan juga harus semakin besar sehingga keputusan akhir yang didapatkan diharapkan dapat membawa keuntungan secara maksimal.

Disamping itu, pengambilan keputusan juga dikatakan sebagai suatu tindak pencegahan. Hal ini dijelaskan melalui studi kasus, dengan adanya kestabilan kekuatan nuklir akan menurunkan kemungkinan terjadinya perang nuklir dikarenakan kedua negara akan saling menyadari dampak kerusakan yang dapat ditimbulkan (Allison 1971, h.10). Walaupun keduanya dapat dikatakan memiliki kekuatan untuk melakukan penyerangan, namun mereka lebih memilih untuk tidak menggunakannya, karena apabila perang nuklir sampai terjadi maka kerugian besar akan sama – sama ditanggung

oleh kedua belah pihak (*Mutual assured destruction*). Oleh sebab itu, jalan paling rasional untuk menyelesaikan permasalahan krisis misil Kuba adalah melalui jalur diplomasi. Sehingga, dapat disimpulkan kunci dari *rational actor model* adalah pemerintah sebagai aktor akan memutuskan secara rasional dalam mengambil sebuah kebijakan dimana keputusan tersebut merupakan agregasi kepentingan dari kumpulan individu. Dan keputusan yang diambil diharapkan dapat mencapai kepentingan nasional.

### 1.5.1.2 Organizational Process Model

*Organizational process model* dicetuskan oleh Allison untuk menutupi kekurangan yang terdapat dalam model sebelumnya. Berbeda dengan *rational actor model*, aktor dalam *organizational model* bukanlah sebuah negara maupun pemerintahan yang bersifat monolitik, melainkan aktor disini adalah sebuah organisasi yang terdiri dari sebuah struktur yang memiliki fungsi dan kewajiban mereka masing – masing. (Allison 1971, h.18). Dalam proses pembuatan kebijakan, model ini berada pada *meso-level* yang menggaris bawahi adanya “*bounded rationality*” dari para aktor pembuat kebijakan karena dipengaruhi *human cognitive* dan *inconsisten environment* (Simmon 1996, h.43-44).

Dalam model ini juga dijelaskan, dunia politik internasional merupakan hasil dari proses organisasi melalui 3 pendekatan kritis. Yang pertama, adalah kejadian aktual yang terjadi merupakan *output* dari organisasi. Hal ini dicontohkan dengan tindakan tentara Tiongkok yang menembaki tentara PBB ketika perang semenanjung Korea berlangsung merupakan tindakan organisasi. Hal tersebut dikarenakan setiap prajurit memiliki tanggung jawab untuk mengikuti perintah komandan atasannya. Yang kedua, anggapan bahwa keberadaan organisasi telah membuka peluang bagi pemerintah untuk mengatasi permasalahan. Dianalogikan dengan “hanya seorang laki – laki yang telah mendapatkan pelatihan dan persenjataan sebagai tentara yang boleh dikirim ke medan perang”, dimana hal tersebut merupakan keputusan pemerintah yang berdasarkan pada proses organisasi. Karena pengiriman orang ke medan perang berdasar pada program yang telah ditentukan dan menjadi kebiasaan. Yang ketiga,

*output* organisasi membuat batasan tentang dimana saja para pemimpin dapat memberikan keputusan mereka dalam suatu permasalahan. Karena keputusan yang dikeluarkan oleh pemimpin sering kali berpotensi menimbulkan permasalahan yang lebih besar. Dicontohkan dengan seorang Presiden jarang sekali memberikan pernyataan tentang suatu kebijakan kepada masyarakat secara jelas dan selalu bersikap anti klimaks (Allison 1971, h.19).

Tujuan dari adanya pembagian tugas dan kewenangan bagi tiap – tiap lembaga dalam pemerintahan dimaksudkan untuk menghindari adanya kelumpuhan, dan diharapkan tiap lembaga memiliki porsi tanggung jawab masing – masing. Apabila sebuah lembaga diperkenankan untuk melakukan sesuatu, sebagian besar tindakan mereka akan ditentukan sesuai dengan tugas dan fungsi dalam lembaga tersebut. Dengan begitu, masing – masing lembaga di dalam pemerintahan akan menerima permasalahan, memproses informasi, dan melakukan tindakan secara semi-independen (Allison 1971, h.20). Dicontohkan dalam pemerintahan Amerika Serikat, Departemen Negara memiliki tugas untuk melakukan diplomasi, Departemen Pertahanan memiliki tugas untuk keamanan dan militer negara, Bank untuk kebijakan ekonomi, dan CIA untuk penyelidikan.

Salah satu ciri dari aktivitas organisasi adalah ciri khas kegiatannya yang terstruktur. Allison mengatakan, dalam menghasilkan setiap kebijakan luar negeri organisasi akan dipengaruhi oleh beberapa faktor yang diantaranya:

1. **Dalam meraih tujuan, kendala yang ada juga menentukan jalannya performa organisasi.** Tujuan operasional organisasi jarang sekali diungkapkan melalui mandat formal. Sebaliknya, tujuan operasional tiap – tiap organisasi muncul sebagai serangkaian kendala yang juga menentukan kinerja organisasi. Rangkaian kendala tersebut muncul dari ragamnya harapan, tuntutan organisasi lain dalam pemerintahan, otoritas hukum, tuntutan warga negara dan kelompok kepentingan, dan tawar menawar dalam organisasi. Kendala – kendala ini merepresentasikan berbagai *quasi-resolution* (resolusi semu) suatu permasalahan, sehingga terdapat beberapa pilihan untuk

menyelesaikan suatu permasalahan. Walaupun begitu, perbedaan tujuan alternatif tersebut tidak selalu terlihat (*latent*). Biasanya, kendala – kendala tersebut dirumuskan sebagai suatu keharusan untuk menghindari adanya *discomfort* antar anggota dan bencana yang ditimbulkan dari kebijakan yang dibuat.

2. **Adanya *Sequential Attention* dalam meraih tujuan.** Munculnya konflik dalam kendala operasional diselesaikan dengan seperangkat *sequential attention*. Hal ini berarti ketika sebuah masalah muncul, sub-unit organisasi yang paling peduli terhadap masalah tersebut akan menanganinya dengan memilah hal mana yang paling penting terlebih dahulu. Ketika masalah berikutnya muncul, sub-unit lain akan menanganinya dengan fokus serangkaian kendala yang berbeda.
3. **Adanya *Standart Operating Procedures*.** Organisasi akan melakukan *higher function* mereka dengan hadir ke area permasalahan, memantau informasi, kemudian menyiapkan tanggapan yang relevan untuk melakukan kontinjensi sebagai *lower task*. Contoh tindakan tersebut adalah menyiapkan anggaran, membuat laporan, dan mengembangkan *hardware*. Dalam melakukan kinerja ini tentu membutuhkan *standart operating procedure* (SOP). Karena SOP tersebut merupakan sebuah standar yang sudah sejak lama diterapkan dan tidak mungkin bisa diubah dengan cepat.
4. **Adanya *Program and Repertoires*.** Organisasi harus mampu mengkoordinasikan sebagian besar kinerja individu dengan cermat. Koordinasi kerja yang baik akan membutuhkan seperangkat SOP untuk menentukan kinerja yang lebih spesifik. Semakin kompleks kinerja dan jumlah individu yang terlibat, maka semakin penting program dan repertoar yang dibutuhkan sebagai penentu perilaku organisasi.
5. **Adanya penghindaran ketidakpastian.** Organisasi tidak akan berusaha memperkirakan berbagai kemungkinan yang bisa terjadi di masa depan.

Sebaliknya, organisasi akan menghindari segala bentuk ketidakpastian. Dengan cara mengatur ruang lingkup negosiasi, organisasi akan mengatur reaksi dari para aktor dan dengan siapa mereka harus berurusan. Namun, ketika ruang lingkup internasional tidak bisa dinegosiasikan, organisasi akan menangani ketidakpastian tersebut dengan menetapkan seperangkat skenario standar yang telah mereka persiapkan.

6. **Pemberlakuan *Problem-Directed Search*.** Ketika sebuah situasi yang ada tidak sesuai dengan standar yang diharapkan, organisasi akan mulai melakukan pencarian solusi. Gaya pencarian permasalahan dan solusi sangat ditentukan oleh rutinitas yang ada dalam organisasi tersebut. Biasanya pencarian solusi tersebut didasarkan pada orientasi permasalahan “*it focuses on the atypical discomfort that must be avoided*”.
7. **Adanya *Organizational Learning and Change*.** Parameter perilaku organisasi sebagian besar bisa bertahan. Dalam menghadapi permasalahan *non-standart*, pencarian dan rutinitas organisasi akan mengalami perubahan dengan mengasimilasi situasi yang baru. Segala perubahan dan pembelajaran yang terjadi sebagian besar akan tetap mengikuti prosedur yang ada sebelumnya. Tetapi terkadang perubahan yang besar juga terjadi dalam organisasi yang dipengaruhi oleh beberapa kondisi seperti *period budgetary feast*, *periods of prolonged budgetary famine*, dan *dramatic performance failures*.

Beberapa waktu setiap aksi membutuhkan desentralisasi tanggung jawab dan kekuasaan, karena berbagai permasalahan dapat bersinggungan pada yurisdiksi beberapa organisasi. Oleh karena itu, perlunya desentralisasi untuk mencapai koordinasi yang baik. Baik kebutuhan untuk berkoordinasi maupun sentralitas kebijakan luar negeri menjamin adanya keterlibatan pemimpin pemerintahan (*Government Leaders*) disetiap pembagian kewenangan dan kekuasaan. Disisi lain, hal ini juga akan mempengaruhi kecenderungan dan rutinitas dari organisasi. Intervensi para pemimpin pemerintahan terkadang mengubah aktivitas suatu organisasi ke arah yang diinginkan. Pemimpin akan memutuskan organisasi apa yang menjalankan

program apa “*what organizations will play out which programs where*”. Dengan begitu, stabilitas SOP dan parokialisme akan konsisten mengikuti perubahan perilaku pemerintah.

Dengan begitu untuk lebih spesifik lagi maka dapat disimpulkan bahwa didalam struktur organisasi biasanya terdapat *Standart Operational Procedures* (SOP) mereka masing – masing dalam pengambilan keputusan. Organisasi memiliki kecenderungan untuk bersikap konservatif dengan menolak adanya perubahan besar. Strategi yang digunakan untuk memecahkan suatu permasalahan berpedoman pada suatu cara yang pernah digunakan sebelumnya. Terkadang keterlibatan pemimpin pemerintahan juga dibutuhkan untuk mengatasi adanya *discomfort* antar organisasi dan memperoleh hasil output organisasi sesuai dengan apa yang dikehendaki (Allison, 1971).

## **1.6 Hipotesis**

Hipotesis awal dari penelitian ini adalah hambatan yang membuat Indonesia hingga kini belum meratifikasi Konvensi UNESCO 2001 tentang Perlindungan Cagar Budaya Bawah Air, dikarenakan terdapat beberapa faktor dalam konvensi tersebut yang masih berseberangan dengan kepentingan yang dimiliki oleh Indonesia.

## **1.7 Metode Penelitian**

Dalam membuktikan kebenaran dari hipotesis serta menjawab rumusan masalah pada penelitian ini, maka dibutuhkan data yang harus dikumpulkan untuk kemudian dianalisis menggunakan teknik maupun prosedur tertentu.

### **1.7.1 Definisi Konseptual**

Definisi konseptual merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penelitian ini. Definisi konseptual dituliskan sebagai sebuah batasan konsep yang digunakan oleh peneliti dalam melakukan analisis pada objek penelitian. Tujuan utamanya agar arah penelitian dapat terlihat secara jelas dan yang menghasilkan sebuah

analisis yang tepat tanpa adanya abiguitas mengenai konsep. Penelitian ini menggunakan sebuah konsep yaitu *Decision Making Approach* yang kemudian terbagi menjadi dua model; *rational actor model* dan *organizational process model*.

#### **1.7.1.1 Decision Making Approach**

Definisi konseptual *Decision Making Approach* merupakan sebuah model analisis kebijakan luar negeri yang menekankan pada asumsi analisis tentang karakter permasalahan, kategori dimana permasalahan perlu dipertimbangkan, jenis dan bukti yang relevan, serta faktor penentu kejadian. Model ini digunakan dalam meneliti mengenai tindakan negara yang berkaitan dengan hubungannya dengan negara lain.

#### **1.7.1.2 Rational Actor Model**

Model ini merupakan salah satu bagian dari teori pilihan rasional dimana perilaku individu merupakan gabungan dari suatu pemerintahan yang kemudian bertindak sebagai aktor rasional dalam proses pembuatan kebijakan. Frasa rasional dapat dipahami sebagai konsekuensi implisit dari keputusan kebijakan berdasarkan perhitungan untung dan rugi. Keputusan akhir dari sebuah proses kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang diputuskan secara rasional dan mengacu pada kepentingan nasional.

#### **1.7.1.3 Organizational Process Model**

Dalam *Organizational Process Model* didefinisikan aktor pembuat kebijakan sebagai sebuah struktur yang terdiri dari organisasi, lembaga, dan birokrasi yang memiliki fungsi dan kewajiban masing-masing dalam sebuah tatanan pemerintahan. Hal ini bertujuan untuk menghindari adanya kelumpuhan dan diharapkan pada setiap lembaga mendapatkan porsi dan tanggungjawab masing-masing serta tidak terjadi tumpang tindih kewenangan. Dalam penelitian ini maka konseptualisasi dari *organizational process model* terdapat pada adanya lembaga pemerintah yang memiliki fungsi dan wewenang dalam menjalankan atau memproses kebijakan yang menjadi fokus penelitian.

## **1.7.2 Definisi Operasional**

Definisi operasional merupakan sebuah turunan dari adanya definisi konseptual. Tujuan utama dari adanya definisi operasional dalam rangka untuk memperjelas operasionalisasi konsep yang dilakukan oleh peneliti dalam analisis pada objek penelitian. Hal ini dituliskan agar tidak terjadi miskonsepsi mengenai detail operasionalisasi konsep yang digunakan dalam penelitian ini.

### **1.7.1.2 Decision Making Approach**

Proposisi dalam operasionalisasi dari *decision making approach* terdapat pada fokus analisis mengenai “apa yang terjadi ?; mengapa peristiwa itu terjadi?; dan apa yang akan terjadi?”. Hal tersebut merupakan operasionalisasi konsep yang digunakan oleh peneliti dalam mencari jawaban rumusan masalah berdasarkan pendekatan yang digunakan dalam objek penelitian.

### **1.7.1.2 Rational Actor Model**

Operasionalisasi pendekatan *rational model* menekankan pada adanya keamanan atau kepentingan yang ingin dicapai sebagai tujuan yang ditetapkan dalam melakukan sebuah kebijakan. Adanya pertimbangan untung-rugi serta konsekuensi yang ditimbulkan dalam sebuah proses pengambilan keputusan kebijakan juga merupakan operasionalisasi konsep yang dianalisis dalam penelitian ini. Analisisnya terdapat pada *cost* (biaya) yang harus dikeluarkan dan *benefit* (keuntungan) yang akan didapatkan oleh negara dalam pertimbangan keputusan kebijakan. Keputusan sebuah negara dihitung berdasarkan konsekuensi yang ditimbulkan dari setiap pilihan keputusan akhir dalam kebijakan.

### **1.7.1.3 Organizational Process Model**

Pada tahapan operasionalisasinya, *organizational process model* terfokus pada beberapa hal, diantaranya adalah kejadian aktual yang terjadi merupakan *output* dari organisasi, dan kehadiran organisasi merupakan bagian dari solusi pemerintah dalam mengatasi permasalahan. *Organizational Process Model* juga dioperasionalkan pada kerangka meraih tujuan melalui organisasi, dan adanya *Sequential Attention*

dalam meraih tujuan. Munculnya konflik dalam kendala operasional diselesaikan dengan seperangkat *sequential attention*. Hal ini berarti ketika sebuah masalah muncul, sub-unit organisasi yang paling peduli terhadap masalah tersebut akan menanganinya dengan memilah hal mana yang paling penting terlebih dahulu.

Adanya *Standart Operating Procedures, Program and Repertoires* (koordinasi), dan penghindaran ketidakpastian juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari operasionalisasi konsep dari *organizational process model*. Operasionalisasinya juga ditunjukkan dengan adanya *problem-directed search* dimana fokus kerja dari sebuah organisasi adalah pencarian sumber masalah dengan solusi yang ditawarkan melalui skema organisasi.

### **1.7.1 Jenis Penelitian**

Penelitian ini bersifat kualitatif, model penelitian ini berpusat kepada definisi konsep, karakteristik, metafora, simbol, dan deskripsi mengenai suatu fenomena (Berg dan Lune 2012, h.3). Penelitian ini berorientasi pada mencari pemahaman (*understanding*) secara mendalam (Rosyidin 2017, h.21) dari suatu kasus mengapa hingga saat ini Indonesia belum melakukan ratifikasi terhadap Konvensi UNESCO tahun 2001 tentang Perlindungan Benda Cagar Budaya Bawah Air.

### **1.7.2 Tipe Penelitian**

Tipe penelitian ini adalah eksplanatif yang berusaha untuk menjelaskan hubungan sebab-akibat dari studi kasus kebijakan Indonesia belum meratifikasi Konvensi UNESCO 2001.

### **1.7.3 Metode Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang akan dilakukan pada penelitian kali ini adalah dengan menggunakan Studi Kepustakaan dan Wawancara. Studi pustaka adalah suatu teknik pengumpulan data yang didapat dari literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang hendak dibahas, dan kemudian menganalisis permasalahan yang ada berdasarkan literatur tersebut. Literatur yang dimaksud pun dapat berupa buku – buku, dokumen, jurnal – jurnal, majalah, surat kabar, situs – situs internet, maupun

laporan – laporan yang terakreditasi dan berkaitan dengan permasalahan yang penulis teliti. Dengan semua data yang penulis peroleh dapat digunakan untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini. Wawancara dilakukan dengan Ibu Lefiana Hartati selaku Direktur Hukum dan Perjanjian Internasional isu Sosial Budaya. Beliau yang secara langsung ikut menangani teknis dan proses ketika Indonesia hendak menjalin hubungan melalui perjanjian internasional khususnya dalam penelitian ini Konvensi UNESCO 2001.

#### **1.7.4 Metode Analisis Data**

Untuk mengolah semua data mentah yang telah penulis kumpulkan sebelumnya diperlukan sebuah metode atau teknik analisis. Metode penelitian yang akan digunakan kali ini adalah dengan menggunakan metode *Process-Tracing*, selain mencari hubungan sebab-akibat penelitian ini akan berfokus pada proses terjadinya sesuatu. Metode ini meneliti mengenai bagaimana “sebab” dapat menjadi “akibat”. Peneliti memfokuskan penelitian pada (intervening variable) yang menjembatani antara variable independen dan dependen (Rosyidin, 2017). Dalam Penelitian ini, penulis akan mencoba menghubungkan faktor – faktor serta kepentingan yang dimiliki oleh Indonesia dengan sikap yang dilakukan oleh Indonesia, sehingga dari kedua hal tersebut dapat dilihat “sebab” kepentingan yang dimiliki oleh Indonesia dapat menjadi “akibat” Indonesia menolak untuk tunduk kepada Konvensi UNESCO tahun 2001 tentang Perlindungan Benda Cagar Budaya Bawah Air.

## 1.8 Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan dibagi menjadi 4 bab.

### BAB I

Bab 1 merupakan pendahuluan yang berisi uraian latar belakang yang disertai dengan rumusan masalah atas topik penelitian ini.

### BAB II

Bab 2 berisi penjelasan mengenai apa definisi dari Warisan Cagar Budaya Bawah Air itu sendiri serta bagaimana komitmen dari UNESCO untuk melindungi Warisan Cagar Budaya Bawah Air tersebut. Serta juga akan dijelaskan mengapa seharusnya Indonesia melakukan ratifikasi terhadap Konvensi UNESCO Tahun 2001 Tentang Perlindungan Benda Warisan Cagar Budaya Bawah Air.

### BAB III

Bab 3 akan berisi analisis mengenai mengapa Indonesia hingga kini masih belum meratifikasi Konvensi UNESCO 2001 Tentang Perlindungan Benda Warisan Cagar Budaya Bawah Air. Dalam bab ini juga akan dilakukan pembuktian hipotesis yang dimiliki dan menjawab rumusan masalah yang ada dengan didasarkan pada teori/konsep yang penulis gunakan yaitu *Decision Making Approach*.

### BAB IV

Bab 4 akan berisi kesimpulan dari penelitian dan juga saran yang dapat digunakan bagi penelitian di masa mendatang.