

BAB II

PERAN UNESCO MELINDUNGI WARISAN CAGAR BUDAYA BAWAH AIR DAN URGENSI INDONESIA UNTUK MERATIFIKASI KONVENSI UNESCO TAHUN 2001

Dari bab sebelumnya dapat dilihat bahwasanya Indonesia masih mengalami keterbatasan dalam pengamanan dan regulasi CBA. Konservasi cagar budaya adalah hal yang sangat penting. Hal ini ditujukan untuk melindungi nilai sejarah, kebudayaan, dan pengetahuan yang terkandung di dalamnya. Tindak penjarahan sejatinya tidak bisa dibiarkan, karena dapat mengancam keberadaan Cagar Budaya Bawah Air. Oleh sebab itu penulis beranggapan jika Indonesia sejatinya membutuhkan bantuan pengamanan dan regulasi yang jelas untuk menjaga keberadaan CBA. Hal tersebut tentunya dapat diwujudkan jika Indonesia melakukan ratifikasi terhadap Konvensi UNESCO tahun 2001.

Bab 2 ini akan terbagi menjadi 2 pokok bahasan. Pokok bahasan pertama akan menjelaskan mengenai definisi Cagar Budaya Bawah Air beserta bagaimana peran UNESCO dalam melindunginya. Pada pokok bahasan kedua akan menjelaskan mengapa Indonesia seharusnya melakukan ratifikasi terhadap Konvensi UNESCO Tahun 2001 berdasarkan empat indikator sebagai berikut, Indonesia negara yang kaya Cagar Budaya Bawah Air; keterbatasan pengamanan dan pengelolaan cagar budaya bawah air Indonesia; persamaan hukum dan tujuan antara konvensi dengan undang – undang Indonesia; dan perwujudan norma internasional dalam pelestarian Cagar Budaya Bawah Air.

2.1 Peran UNESCO Melindungi Warisan Cagar Budaya Bawah Air

Menurut pasal yang tercantum dalam Undang – Undang Republik Indonesia No.11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, Pasal 1 ayat 1 menyebutkan yang dimaksud dengan cagar budaya adalah segala warisan budaya yang memiliki sifat kebendaan berupa struktur, situs, dan kawasan cagar budaya yang berada baik di darat maupun di air dan perlu dilestarikan keberadaannya. Dari pasal tersebut dapat dikatakan yang dimaksud dengan Cagar Budaya Bawah Air (CBA) merupakan cagar budaya yang berada di kawasan air. Lebih spesifik dijelaskan juga dalam undang – undang tersebut, yang dimaksud “kawasan air” adalah laut, sungai, waduk, sumur, dan rawa (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2014).

Dalam Pasal 5 juga disebutkan benda, bangunan ataupun struktur dapat diusulkan sebagai benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, ataupun struktur cagar budaya apabila telah memenuhi beberapa kriteria seperti minimal harus berusia 50 tahun dan memiliki arti khusus bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, kebudayaan, serta memiliki nilai budaya bagi penguatan kepribadian bangsa. Lebih lanjut juga dijelaskan dalam Pasal 6, benda cagar budaya dapat berupa benda buatan alam dan/atau benda buatan manusia yang pernah dimanfaatkan oleh manusia, serta sisa – sisa biota yang dapat dihubungkan dengan segala kegiatan manusia maupun sejarah manusia perkembangan manusia. Benda tersebut dapat berupa benda bergerak maupun tidak bergerak dan dapat merupakan sebuah kesatuan maupun kelompok.

Konvensi UNESCO Tahun 2001 secara spesifik juga mendefinisikan mengenai *Underwater Cultural Heritage*. Pasal 1 ayat 1 konvensi ini menyebutkan:

“(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.”(UNESCO, 2001)

Jika dilihat baik dari Undang – Undang Indonesia maupun Konvensi UNESCO 2001, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud Cagar Budaya Bawah Air (CBA) adalah segala jejak peninggalan umat manusia yang memiliki nilai budaya, sejarah, maupun arkeologi yang terletak secara sebagian maupun seluruhnya di dalam air dan memiliki umur selama 50 hingga 100 tahun. Benda – benda tersebut dapat berupa situs, struktur, bangunan, artefak, maupun peninggalan manusia. Beberapa benda tersebut di antaranya kapal, pesawat terbang, maupun kendaraan lain bersama muatannya, dan juga objek - objek yang memiliki sejarah historis. Pengecualian yang terdapat disini adalah pipa dan kabel bawah laut, serta instalasi bawah laut selain pipa dan kabel jika masih digunakan sampai sekarang tidak bisa dikategorikan sebagai CBA.

Di Indonesia, masyarakat lebih sering menyebut Cagar Budaya Bawah Air sebagai Benda Berharga asal Muatan Kapal Tenggelam (BMKT). Hal ini dikarenakan setiap kapal tenggelam beserta muatan yang ada di dalamnya memiliki nilai ekonomis untuk diperjual belikan atau dalam kata lain dianggap sebagai “harta karun” (Mandiri dan Purnawibawa, 2018). Padahal CBA sejatinya tidak boleh diperjual belikan karena memiliki nilai historis dan kebudayaan umat manusia, oleh sebab itu perlindungan dan pelestarian terhadap CBA hukumnya wajib untuk dilakukan (Helmi, 2010). Salah satu lembaga internasional yang memiliki tugas dan peran untuk melindungi warisan cagar budaya dunia adalah UNESCO.



Gambar 1. Cagar Budaya Bawah Air (Kapal Karam)

Sejak tahun 1972 UNESCO mulai gencar untuk melindungi situs – situs warisan cagar budaya dunia dengan diadopsinya *The World Heritage Convention*. Setelahnya disusul dengan pembentukan *The World Heritage Committee* pada tahun 1976 yang bertugas untuk mendaftarkan situs – situs yang termasuk ke dalam warisan budaya dunia, dan menjamin perlindungan dan pelestarian terhadap situs – situs tersebut. Namun dalam pelaksanaannya pelestarian yang dilakukan hanya menjangkau situs – situs yang berada di darat saja dan belum sepenuhnya menjangkau situs cagar budaya yang terdapat di bawah air. Akibat kurangnya perhatian yang diberikan terhadap CBA, keberadaannya menjadi terancam akibat tindakan eksploitasi komersial.

Sebelumnya hukum mengenai pemanfaatan CBA telah diatur dalam UNCLOS 1982, yang tertuang dalam Pasal 149 yang menyatakan:

“All objects of an archaeological 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 archaeological origin.”

Kemudian, Pasal 303 Ayat 1 sampai 4 yang juga menyatakan:

“(1) States have the duty to protect objects of an archaeological and historical nature found at sea and shall cooperate for this purpose.; (2) In order

to control; (3)Nothing in this article affects the rights of identifiable owners,.....; (4)This article is without prejudice to other international agreements and rules of international law regarding the protection of objects of an archaeological and historical nature.” (UNCLOS, 1982)

Meskipun hukum pelestarian CBA telah tertulis dalam UNCLOS, namun pada kenyataannya praktik pelestarian CBA masih lemah. Hal ini dikarenakan UNCLOS hanya memberikan perlindungan cagar budaya berdasarkan pada yurisdiksi suatu negara. Disamping itu, di dunia ini perbandingan antara luas lautan dan daratan adalah 3 : 1 dengan luas lautan yang mencakup 70% wilayah bumi. Dan dari seluruh wilayah tersebut hanya beberapa bagian yang termasuk ke dalam yurisdiksi nasional suatu negara dengan meninggalkan luasnya “*High Seas*”. Negara tidak dapat melarang apabila terdapat kapal asing hendak mengeksploitasi/menjarah CBA milik mereka karena bukan merupakan wilayah kewenangan mereka. Satu – satunya negara yang bisa menghentikan tindak eksploitasi tersebut hanya negara bendera yang melekat pada kapal penjarah itu sendiri. Akibat adanya keterbatasan yurisdiksi negara pada wilayah “*High Seas*” membuat negara tidak mampu untuk melindungi CBA mereka di wilayah ini. Masyarakat internasional kemudian menuntut adanya suatu hukum yang dapat melindungi CBA lebih dari UNCLOS 1982. Sehingga UNESCO mengadopsi sebuah konvensi pada tahun 2001 tentang Perlindungan Cagar Budaya Bawah Air, sebagai sebuah respon dan jawaban atas maraknya tindak kejahatan terhadap cagar budaya yang berada di bawah air (UNESCO, 2017).

Alasan lain yang mendorong munculnya konvensi ini adalah demi menyamakan perlindungan cagar budaya bawah air dengan cagar budaya yang berada di darat. Perlindungan terhadap cagar budaya bawah air masih lemah apabila dibandingkan dengan perlindungan cagar budaya yang berada di darat. Hal tersebut dikarenakan CBA baru dapat diakses mulai tahun 1940-an. Selain itu, arkeologi bawah air juga merupakan bidang disiplin ilmu yang masih baru. Oleh sebab itu, standar untuk perlindungan cagar budaya bawah air perlu untuk dikembangkan dan ditingkatkan, agar didapatkan regulasi yang setara dengan perlindungan cagar budaya yang berada di darat (UNESCO, 2017). Dalam lampiran konvensi ini dijelaskan juga mengenai

bagaimana pedoman bagi para arkeolog khususnya bawah air untuk menetapkan etika dan standar dalam melakukan pelestarian CBA.

Dalam mencapai tujuannya, konvensi ini mengusung adanya empat prinsip utama. Prinsip yang pertama adalah, “*Obligation to Preserve Underwater Cultural Heritage*”. Setiap negara yang tergabung di dalam konvensi ini wajib mengupayakan pelestarian CBA untuk kepentingan kemanusiaan serta mengambil tindakan yang sesuai untuk melindungi benda cagar budaya tersebut. Namun, dalam hal ini tidak berarti bahwa negara yang meratifikasi harus melakukan penggalian arkeologis untuk melakukan pelestarian yang sejatinya membutuhkan banyak biaya; mereka hanya perlu mengambil tindakan yang sesuai dengan kemampuan mereka. Walau begitu, konvensi ini tetap mendorong adanya kegiatan penelitian ilmiah terhadap situs cagar budaya dan akses bagi publik untuk dapat mengenal situs cagar budaya tersebut.

Prinsip yang kedua adalah, “*In-Situ Preservation as first option*”. Sebelum adanya pemberian ijin atas kegiatan apa pun yang melibatkan cagar budaya ini, pelestarian *In-Situ* harus dipertimbangkan sebagai pilihan pertama. Pelestarian *In-Situ* dilakukan dengan cara menjaga dan mempertahankan suatu situs cagar budaya agar tetap berada pada lokasi aslinya tanpa adanya tindakan ekskavasi atau pengangkatan. Opsi ini dipilih sebagai yang paling utama karena memang merupakan salah satu cara yang paling ramah lingkungan, setiap bagian CBA biasanya menjadi tempat bagi tumbuhnya karang – karang yang ada dilautan. Dengan begitu cara ini dapat menjaga keaslian dan integritas dari suatu situs cagar budaya. Disisi lain, cara konvensional yang kebanyakan dilakukan oleh negara – negara dalam pelestarian cagar budaya melalui kegiatan pengangkatan/ekskavasi dinilai bukan sebagai pilihan terbaik. Hal ini dikarenakan selain mengurangi tempat bagi tumbuhnya karang lautan, situs cagar budaya yang telah diangkat ke permukaan harus mendapat perhatian secara lebih agar tidak rusak karena terjadinya peralihan “ph” dari air laut ke daratan. Berdampingan hal tersebut, kegiatan ekskavasi membutuhkan peralatan yang canggih seperti robot penggali dan sonar bawah air, sehingga membutuhkan banyak sekali biaya untuk mendapatkan peralatan tersebut. Dengan begitu *In-situ* dapat dijadikan sebagai pilihan

terbaik dalam melakukan pelestarian CBA, karena dengan cara ini dapat juga memberikan peluang untuk dibukanya akses pariwisata dengan cara mendirikan museum bawah air seperti yang terjadi di Alexandria, Mesir (UNESCO, 2017). Walaupun begitu metode ekskavasi masih boleh untuk dilakukan, selama persiapan yang dilakukan telah sesuai dan bertujuan untuk melakukan penelitian terhadap sisi historis cagar budaya tersebut.

Prinsip yang ketiga adalah, “*No Commercial Exploitation*”. Konvensi 2001 menetapkan bahwa CBA tidak boleh di eksploitasi secara komersial yaitu untuk diperdagangkan. Implementasi mengenai prinsip ini juga sejalan dengan prinsip perlindungan cagar budaya yang berada didarat. Hal ini dilakukan karena perusahaan – perusahaan komersial dalam mencari dan menjual benda cagar budaya jarang sekali melakukan dokumentasi terhadap situs tersebut dan cenderung fokus pada “pengerukan emas” saja. Bahkan, dalam beberapa kasus terdapat bagian - bagian benda cagar budaya yang dianggap tidak memiliki nilai ekonomis dibuang dan dibiarkan begitu saja hingga rusak karena arus laut. Cagar budaya bawah air bukanlah sekadar “harta” belaka, tetapi merupakan sebuah “warisan budaya” yang sudah sepatutnya untuk dijaga dan dilestarikan demi kepentingan umat manusia bersama.

Kemudian prinsip yang terakhir adalah “*Training and Information Sharing*”. Saat ini, salah satu kendala utama untuk melakukan perlindungan warisan yang terletak di bawah air adalah kenyataan bahwa arkeologi bawah air adalah ilmu yang masih sangat baru. Sehingga belum banyak pedoman yang bisa dipakai untuk melakukan pelestarian CBA. Selain itu pula masih banyak negara – negara yang belum memiliki arkeolog bawah air yang cukup terlatih. Oleh karena itu, konvensi ini berusaha untuk mendorong adanya pelatihan arkeologi bawah laut, transfer teknologi serta saling berbagi informasi mengenai cara terbaik dalam melakukan pelestarian CBA.

Sehingga dapat disimpulkan Konvensi UNESCO 2001 berusaha untuk menetapkan sebuah standar umum mengenai perlindungan CBA. Standar yang terdapat di dalam konvensi ini setara dengan standar yang diberikan oleh konvensi – konvensi internasional maupun Undang – Undang nasional lainnya yang mengatur perlindungan

cagar budaya yang terletak didarat. Konvensi ini merupakan sebuah “perjanjian otonom” yang bertujuan untuk melindungi cagar budaya bawah air demi kepentingan bersama, dan tanpa adanya maksud untuk mengubah status hak kedaulatan negara maupun kepemilikan kekayaan budaya (UNESCO, 2017). Untuk mewujudkan tujuan tersebut, maka konvensi ini akan mempromosikan adanya kerja sama antar negara – negara anggotanya. Kerja sama dipilih karena jika suatu negara tidak memiliki yurisdiksi atas suatu wilayah “sebagai contoh di dalam *High Seas*”, maka negara tersebut tidak dapat mencegah adanya gangguan dan penjarahan terhadap benda cagar budaya miliknya. Suatu negara hanya memiliki yurisdiksi eksklusif pada laut teritorialnya, yurisdiksi terbatas pada zona ekonomi eksklusif hingga landas kontinen, dan di *High Seas* yurisdiksi yang dimiliki hanya berlaku pada bendera kapal dan hak warga negaranya saja. Oleh sebab itu apabila terdapat kapal asing yang berusaha menjarah cagar budaya pada wilayah *High Seas* maka negara tidak dapat mencegahnya. Selain itu kontrol dari Negara Bendera kapal sering kali lemah dan cenderung mengabaikan kegiatan kapal dan warga negaranya karena lokasi situs penjarahan yang bersangkutan sangat jauh dari wilayah perairannya (UNESCO, 2017).

Dengan begitu, Konvensi 2001 berusaha untuk menjadi fasilitator bagi negara – negara untuk saling menjalin kerja sama dalam pengamanan CBA dan bersama – sama menemukan solusi terhadap setiap permasalahan, karena dalam mengatasi hal ini mengadopsi perpanjangan yurisdiksi masing – masing negara bukanlah pilihan yang terbaik. Bergabungnya *state parties* dengan konvensi ini, berarti negara – negara tersebut telah setuju untuk melarang warga negara beserta kapal bendera mereka untuk tidak menjarah CBA terlepas dari lokasinya, kemudian memerintahkan mereka untuk segera melaporkan dan memberitahu negara lain apabila menemukan CBA. Selain itu kerja sama tambahan juga dapat dilakukan untuk mencegah terjadinya perdagangan CBA yang diekspor secara ilegal (UNESCO, 2017).

Untuk menjadi *state parties* dari konvensi ini suatu negara terlebih dahulu perlu untuk melakukan ratifikasi. Dimana proses ratifikasi tersebut biasanya melibatkan

pertimbangan politik dan otorisasi nasional. Kemudian, pernyataan untuk terikat dengan konvensi 2001 harus dinyatakan secara tertulis dan tegas berdasarkan pada hukum legal. Setiap negara yang telah tergabung dengan UNESCO dapat meratifikasi, menerima, atau menyetujui konvensi 2001 ini, sedangkan bagi negara non anggota dapat mengakses (UNESCO, 2017). Pada intinya, setiap negara yang telah bergabung diwajibkan untuk saling bekerja sama dan menjalankan prinsip – prinsip yang telah diusung dalam konvensi ini.

Hingga saat ini konvensi ini telah diratifikasi sebanyak 55 negara dan diterima oleh 6 negara sejak awal diadopsinya konvensi ini pada tahun 2001 (UNESCO, n.d.). UNESCO akan terus mendorong negara – negara untuk bergabung dengan konvensi ini. Sebagai contoh untuk wilayah Asia Tenggara, diadakan *UNESCO Conference of the Protection of Underwater Cultural Heritage* di Makassar, Sulawesi Selatan pada tanggal 19 hingga 20 September 2017. UNESCO berusaha mengajak negara – negara di kawasan Asia Tenggara untuk segera melakukan ratifikasi terhadap Konvensi UNESCO 2001 (Balai Pelestarian Cagar Budaya, 2017). Indonesia hingga saat ini belum bersedia untuk segera melakukan ratifikasi terhadap konvensi tersebut, padahal apabila dilihat dari kondisi yang ada pada saat ini sudah sewajarnya apabila Indonesia segera melakukan ratifikasi terhadap konvensi ini. Oleh sebab itu pada bab selanjutnya akan dijelaskan mengapa Indonesia seharusnya meratifikasi Konvensi UNESCO 2001.

2.2 Urgensi Indonesia Meratifikasi Konvensi UNESCO 2001

Indonesia merupakan *archipelagic state* terbesar di dunia, dengan total 17.499 pulau yang berada pada negara ini. Kondisi ini lantas membuat Indonesia memiliki wilayah laut yang sangat luas. Total luas wilayah Indonesia seluruhnya adalah 7.810.000 km². Keseluruhan wilayah tersebut terbagi lagi menjadi luas daratan dan juga lautan. Untuk daratan sendiri Indonesia memiliki luas 2.010.000 km², sedangkan pada laut teritorialnya memiliki luas 3.250.000 km² dan pada wilayah tambahan yaitu

Zona Ekonomi Eksklusif memiliki luas 2.550.00 km² sehingga secara keseluruhan luas laut Indonesia sendiri sebenarnya mencapai 5.800.000 km² (Roza, 2017). Dari gambaran tersebut dapat dilihat jika luas lautan dibandingkan dengan daratan mencakup 2 : 1 dengan luas lautan yang mencapai dua kali lipat dari luas daratan.

Dengan luasnya lautan yang dimiliki oleh Indonesia, secara otomatis juga membuat Indonesia kaya akan cagar budaya bawah air yang terdapat di dalamnya. Hal ini disebabkan oleh strategisnya letak geografis Indonesia yang berada di antara dua Benua dan dua Samudra. Konsekuensi dari strategisnya letak geografis Indonesia tersebut, membuat Indonesia menjadi jalur perdagangan di kawasan Asia Tenggara dari dulu bahkan hingga sekarang. Sejak jaman dahulu banyak sekali kapal – kapal dagang yang berlalu – lalang melintasi perairan Indonesia. Akibat tidak stabilnya kontur gelombang lautan Indonesia banyak di antara kapal dagang tersebut yang tenggelam dan berakhir didasar lautan Indonesia. Kemudian, setelah 50 tahun berlalu, kapal – kapal yang tenggelam beserta muatannya tersebut berubah menjadi peninggalan bawah air yang memiliki nilai yang tinggi (Marbun, 2010 h.2).

Ketika penelitian ini dilakukan, dalam melakukan upaya perlindungan CBA, Indonesia menyerahkan mandat tersebut kepada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan serta Kementerian Kelautan dan Perikanan, melalui Panitia Nasional BMKT atau yang biasa disebut PANNAS BMKT. Masing-masing ketiga lembaga tersebut juga memiliki fungsi serta tugas masing – masing; Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan bertanggung jawab untuk melestarikan cagar budaya kemudian mensosialisasikan kepada masyarakat mengenai nilai sejarah dan ilmu pengetahuan yang terdapat di dalamnya (Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman, 2015); Kementerian Kelautan dan Perikanan bertugas untuk melakukan survei dan pengawasan terhadap pengelolaan dan pengangkatan CBA. Dalam menjalankan tugasnya, KKP membentuk suatu badan yaitu Direktorat Jenderal Pengelolaan Ruang Laut (Ditjen PRL) untuk kemudian bekerja sama dengan TNI-AL maupun POLRI dalam melakukan pengawasan terpadu (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2018); sedangkan untuk PANNAS BMKT merupakan sebuah lembaga yang dibentuk atas

Keppres No.19 Tahun 2007, yang kemudian mengalami perubahan menjadi Keppres No.12 Tahun 2009. Lembaga ini beranggotakan Kementerian Kelautan dan Perikanan sebagai Ketua, Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata sebagai wakil ketua, serta berbagai Direktur Jenderal yang menjabat sebagai anggota. Berdasarkan pada Keppres No.19 Tahun 2007, PANNAS BMKT menjadi lembaga untuk mengkoordinasikan kegiatan Kementerian, Direktorat, dan instansi lain yang berkaitan dengan pengelolaan BMKT serta pemberian izin untuk melakukan survei, pengangkatan, dan lelang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.

Meskipun Indonesia telah memiliki regulasi beserta hukum nasionalnya sendiri untuk melakukan perlindungan CBA, namun pada kenyataannya Indonesia masih membutuhkan regulasi lain yang dapat dipergunakan untuk memperkuat keamanan cagar budaya yang dimilikinya. Untuk melindungi cagar budaya yang ada di daratan, Indonesia telah meratifikasi Konvensi UNESCO Tahun 1972 tentang Perlindungan Warisan Dunia dan Alam. Sehingga, untuk melindungi cagar budaya yang berada di bawah air seharusnya Indonesia segera menyusul untuk meratifikasi Konvensi UNESCO Tahun 2001 tentang Perlindungan Cagar Budaya Bawah Air. Oleh sebab itu, pada sub-bab di bawah ini akan dijelaskan beberapa indikator mengapa Indonesia seharusnya meratifikasi Konvensi UNESCO Tahun 2001.

2.2.1 Indonesia Negara Kaya Cagar Budaya Bawah Air

Indonesia merupakan negeri yang sangat kaya akan Cagar Budaya Bawah Air, 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% saja yang pernah dilakukan eksplorasi (Kementerian Kelautan dan Perikanan 2018). Padahal apabila dilihat dari satu lokasi titik kapal tenggelam saja bisa mengandung ribuan keping CBA. Dari 20% titik yang telah diverifikasi terdapat 29 titik kapal karam. Kebanyakan kapal tersebut berada di Kepulauan Halmahera Utara, Kepulauan Seribu, Kepulauan Karimun Jawa, dan Teluk Ambon. Kapal – kapal tersebut di antaranya berasal dari Belanda, Jepang, dan Cina (Helmi, 2012, h.15 - 31). Sedangkan untuk data benda CBA yang dikelola

oleh PANNAS BMKT, dimana proses pengangkatan tersebut merupakan kerja sama dengan perusahaan swasta sejak tahun 1990 hingga 2010 telah mengamankan sebanyak 454.628 keping CBA. Dikelola oleh Kemendikbud berjumlah 2.746 keping, dan menjadi koleksi negara. Kebanyakan benda cagar budaya tersebut berbentuk porselen, tembikar, gerabah, keramik, logam, dan lain-lain. Semua CBA tersebut merupakan peninggalan dari peradaban dan kebudayaan yang berasal dari Eropa, Afrika, Thailand, Vietnam, dan mayoritas dari kerajaan – kerajaan Cina seperti Dinasti Tang, Song, Yuan, Ming, dan Qing (Helmi, 2012, h.35 - 37).



Gambar 2. Cagar Budaya Bawah Air (Kepingan Keramik)

Penemuan CBA yang menjadi sorotan adalah penemuan *Cirebon Cargo* pada tahun 2010. Ditemukan total 271.834 keping keramik, dari keseluruhan 976 keping diamankan untuk koleksi negara dan sisanya ditujukan untuk dilelang. Nilai lelang dari temuan tersebut diperkirakan mencapai Rp.720 Miliar (DJKN, 2010). Berikut adalah tabel data mengenai jumlah total CBA yang telah berhasil diangkat melalui kerja sama dengan perusahaan – perusahaan swasta :

Tabel 1. Data Cagar Budaya Bawah Air Indonesia

No.	Lokasi	Tahun Diangkat	Jenis	Asal / Periode	Jumlah
1.	Pulau Buaya, Kepulauan Riau	1990	keramik, logam, koin.	Tiongkok	16.031
2.	Batu Hitam, Belitung, Tuban, Lampung Timur	1999	keramik dan logam	Eropa, Tiongkok, Asia Tenggara	10.757
3.	Perairan Blanakan	1999	keramik	Tiongkok, Thailand, dan Vietnam	13.590
4.	Selat Karimata	2002	keramik dan logam	Tiongkok	31.029
5.	Perairan Laut Jawa Utara Cirebon	2005	keramik, logam, perhiasan	Tiongkok, Timur Tengah, Afrika, Indonesia	271.834
6.	Perairan Karang Helu putan, Kepri	2006	keramik dan logam	Tiongkok	21.521
7.	Perairan Teluk Sumpat, Kepri	2006	keramik dan batuan	Tiongkok	15.461
8.	Perairan Laut Jawa, utara Jepara	2008	keramik dan koin	Tiongkok	14.814
9.	Perairan Laut Jawa, Utara Karawang	2008	keramik	Tiongkok	6.442
10.	Perairan Belitung Timur	2009	Koin, meriam, dan keramik	Tiongkok	34.680
11.	Perairan Ujung Pamanukan	2010	keramik	Tiongkok	18,469
JUMLAH					454.628

Sumber : Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman 2012

Menurut laporan Asosiasi Perusahaan Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam (APPP BMKTI), dari total keseluruhan Cagar Budaya Bawah Air (BMKT) di Indonesia diperkirakan memiliki nilai jual mencapai 12,7 Miliar USD. Jumlah tersebut apabila dikonversikan ke dalam nilai rupiah dengan perbandingan (US\$ 1 = Rp. 13.300), maka total nilai keseluruhannya dapat mencapai Rp.165 Triliun (Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, 2017). Dengan total nilai

sebanyak itu, tentu saja uang yang didapat pasti memberikan kontribusi yang besar bagi devisa negara.

Grafik 1. Data Cadangan Devisa Indonesia Tahun 2015 - 2019



Sumber : Bank Indonesia

Melihat dari data statistik pada Grafik 1, angka pertumbuhan cadangan devisa negara Indonesia tiap tahunnya hanya berkisar pada 10 - 15 Miliar USD sejak 2015 hingga 2019. Angka pertumbuhan tersebut bahkan sudah disokong oleh berbagai sektor seperti ekspor, pariwisata, remiten TKI, dan lain – lain. Oleh karena itu, jika Indonesia mampu melakukan pelelangan CBA dengan optimal, nilai jual 12,7 Milliar USD tersebut dapat menyokong angka pertumbuhan cadangan devisa negara hingga dua kali lipat.

Selain itu juga, berkaca dari data sumber cadangan devisa Indonesia pada tahun 2017 yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS), nilai penjualan CBA menempati posisi keempat dengan nilai Rp.165 Triliun. Hal tersebut berdasarkan ranking satu yang diduduki oleh ekspor kelapa sawit Rp.239 Triliun, kedua sektor pariwisata

Rp.190 Triliun, ketiga ekspor migas Rp. 170 Triliun, kelima ekspor batubara Rp.150 Triliun, dan keenam remiten TKI Rp.140 Triliun (Badan Pusat Statistik n.d.).

Terlepas dari hal di atas, melihat pertimbangan mengenai pernyataan dari total keseluruhan CBA Indonesia yang terverifikasi hanya 20% dan yang tereksplorasi hanya 3% (Kementerian Kelautan dan Perikanan 2018), secara tidak langsung menjelaskan mengenai keterbatasan dan ketidakmampuan pemerintah Indonesia untuk mengelola dan menjaga situs CBA dengan baik. Hal ini juga dibuktikan dengan kasus yang sangat fenomenal terjadi pada tahun 1985, yaitu penjarahan kapal *Geldermassen* yang dilakukan oleh Michael Hatcher. Kapal tersebut memiliki nilai yang sebanding dengan US\$ 10 juta pada kala itu, dalam pengangkatan tersebut Michael Hatcher tidak seizin dari pemerintah Indonesia dan secara diam – diam melelang barang temuannya seperti keramik dan sebagainya di balai pelelangan Christie di Belanda (Mogot 1993, h.68 - 69). Atas tindakan tersebut, hubungan diplomatik Indonesia-Belanda menjadi renggang dikarenakan Indonesia tidak pernah mendapatkan apa yang seharusnya menjadi hak bagi pemerintah Indonesia (Rachmana 2015, h.18). Selain itu, berdasarkan data Direktorat Pelestarian Cagar Budaya sepanjang tahun 2000 hingga 2010 tercatat lebih dari 15 kasus pengangkatan peninggalan bawah air tanpa seizin dari pemerintah Indonesia. Dalam sekali penjarahan diperkirakan pelaku dapat mengambil hingga ribuan CBA, sebagai contoh di tahun 2010 dimana 2 kapal motor KMN Alini Jaya dan KMN Asli, dipergunakan untuk menjarah 2386 buah keramik di perairan Cirebon (Helmi, 2012, h.13).

Hingga penelitian ini dilakukan, kasus penjarahan CBA masih terus terjadi. Seperti pada tahun 2014, dimana sepuluh orang (lima diantaranya berkewarganegaraan Vietnam) berhasil mencuri CBA di Perairan Karang Haliputan Bintan, Kepulauan Riau. CBA yang dijarah diketahui bernilai 1,3 miliar rupiah (Direktorat Jenderal Kekayaan Negara 2014). Tahun 2015, sekelompok nelayan menggunakan Kapal KM Srikandi menjarah ratusan keramik CBA di Kepulauan Berlian (Wibowo 2015). Tahun 2016, 16 orang telah terkangkap ketika menjarah *Belitung Cargo* di kepulauan Belitung (Gatra, 2016). Tahun 2017 kapal China dengan inisial MV Chuan Hong diketahui

menjarah CBA di perairan Tarempa, 20 pelaku telah tertangkap atas kerja sama Patroli Keamanan Laut Indonesia dengan Aparat Penguatkuasaan Maritim Malaysia (Deny 2017).

Setiap titik kapal tenggelam biasanya memiliki ribuan keping CBA di dalamnya, yang jika dihitung nilai jualnya dapat mencapai 80 ribu hingga 18 juta USD setelah dilakukan pelelangan. Namun melihat hal ini, pelelangan sebenarnya bukanlah jalan yang terbaik. Disisi lain, apabila pemerintah Indonesia dapat melakukan pelestarian dengan optimal dan mengubahnya menjadi sektor pariwisata (menerapkan pelestarian *In-Situ*), setiap lokasi CBA tersebut dapat menyumbang 800 hingga 126.000 USD setiap bulannya (Rahardian 2018). Apabila dikalkulasikan dengan 463 titik CBA dikali 126.000 USD secara keseluruhan akan menghasilkan 58,4 Juta USD setiap bulannya, dan jika dikalkulasikan kembali dalam kurun satu tahun maka sektor pariwisata CBA dapat menghasilkan hingga 700 Juta USD secara berkelanjutan. Sebuah nilai yang cukup fantastis untuk menyokong penghasilan devisa negara yang biasanya pertahun nilainya berkisar 20 Miliar USD (Kementerian Pariwisata Indonesia 2019). Nilai tersebut bahkan dapat dikatakan lebih besar ketimbang melakukan pelelangan CBA secara langsung dengan hanya menyumbang 12,7 Miliar USD dalam satu kurung waktu saja. Selain itu, sektor pariwisata *In-Situ* juga akan membawa manfaat sebagai pembelajaran wawasan sejarah historis dari CBA bagi seluruh umat manusia.

Dari semua hal diatas dapat disimpulkan bahwa Indonesia masih sering kebobolan akibat lemahnya pengamanan terhadap CBA. Dalam pengamanan CBA, dibutuhkan pengetahuan dan peralatan yang memadai, sedangkan hingga sekarang Indonesia masih belum bisa menyediakan semua kebutuhan tersebut. Oleh sebab itu, pada sub-bab selanjutnya akan dibahas mengenai bagaimana keterbatasan pengamanan cagar budaya bawah air yang dialami oleh Indonesia.

2.2.2 Keterbatasan Pengamanan dan Pengelolaan Cagar Budaya Bawah Air

Di Indonesia rendahnya minat dan pengetahuan masyarakat akan pentingnya nilai Cagar Budaya Bawah Air menjadi permasalahan yang serius. Selama ini masyarakat hanya menganggap Cagar Budaya Bawah Air hanya sebatas pada kata “BMKT” (Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam) (Sofian, 2017). Oleh sebab itu, masyarakat hanya memandang peninggalan bawah air sebagai harta karun yang sudah selayaknya diburu untuk kemudian diperjual-belikan. Hal ini memicu munculnya berbagai tindakan ilegal seperti seperti *Pillaging*, yaitu tindak penjarahan dengan mengangkat artefak dari situs cagar budaya secara melawan hukum; *Irresponsible Diving*, yaitu tindakan dimana para penyelam yang menemukan situs cagar budaya tetapi tidak mau melaporkan penemuan tersebut kepada pihak berwenang dan justru memanfaatkannya demi kepentingan pribadi; dan *Commercial Exploitation*, yaitu pengambilan artefak dari situs bawah air yang bertujuan untuk kepentingan ekonomi semata (UNESCO, 2018 h.6).

Pemahaman masyarakat Indonesia mengenai pentingnya pelestarian CBA masih sangat rendah. Hal ini didukung dengan adanya mitos – mitos yang berkembang dikalangan masyarakat, mereka masih ketakutan apabila menemukan benda – benda masa lampau. Terdapat kasus seorang warga diketahui telah menemukan perahu kuno ketika sedang melakukan penggalian. Alih – alih melaporkan penemuan tersebut kepada pihak berwenang, warga tersebut justru lebih memilih untuk menguburkan kembali barang temuannya tersebut. Alasan mengapa ia menguburkan kembali temuan tersebut dikarenakan ketakutannya jika terkena musibah dan kesialan dari para roh leluhur (Balai Pelestarian Cagar Budaya Banten 2018). Hal tersebut menjadi bukti yang kuat bahwasanya perlu dilakukan pembenahan peran pemerintah dan arkeolog dalam menyadarkan masyarakat agar dapat memahami nilai penting yang terkandung di dalam benda warisan cagar budaya. Oleh sebab itu dibutuhkan banyak ahli dibidang cagar budaya khususnya bawah air agar mampu memberikan pendidikan kepada masyarakat luas.

Akan tetapi pada kenyataannya, untuk penyediaan para tenaga ahli itupun masih mengalami permasalahan. Rendahnya minat masyarakat juga menjadi penyebab masih minim dan terbatasnya ilmuwan di Indonesia yang memiliki keterampilan dalam mengelola CBA. Saat ini masih sedikit orang yang mau menekuni bidang Arkeologi Bawah Air. ABA (Arkeologi Bawah Air) merupakan suatu bidang keilmuan yang secara khusus mempelajari mengenai tata cara pengelolaan dan pelestarian segala benda peninggalan bawah air (Atmodjo 2008). Sebenarnya pemerintah Indonesia telah mendirikan sebuah lembaga yang berfokus pada arkeologi bawah air. Lembaga tersebut dibentuk sejak tahun 1990 di bawah naungan Subdit Perlindungan, Direktorat Jenderal Sejarah dan Purbakala, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Kemudian pada tahun 2000 ditingkatkan menjadi Subdit Arkeologi Bawah Air, Direktorat Purbakala, Direktorat Jendral Kebudayaan, Departemen Pendidikan Nasional. Selanjutnya pada tahun 2006 menjadi Direktorat Peninggalan Bawah Air, Direktorat Jendral Sejarah Dan Purbakala, Departemen Kebudayaan Dan Pariwisata (Helmi, 2010).

Selain itu, di bawah Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata juga terdapat sebuah lembaga yang memang dibentuk secara khusus yaitu balai arkeologi yang memiliki tugas dalam bidang penelitian serta pelestarian peninggalan purbakala. Akan tetapi, dari keseluruhan lembaga tersebut hanya beberapa lembaga saja yang secara intensif mengadakan pelatihan untuk meningkatkan kemampuan sumber daya manusia terutama ketika melakukan pelestarian arkeologi bawah air di wilayah kerjanya. Padahal, apabila dilihat wilayah kerja seluruh lembaga – lembaga tersebut juga mencakup wilayah perairan, akan tetapi pada kenyataannya belum ada perhatian yang serius untuk menangani CBA secara optimal (Sofian, 2017 h.4). Sumber daya manusia memang menjadi hal penting dalam upaya mencapai suatu tujuan. Kaitannya dalam hal ini untuk meneliti tinggalan arkeologi bawah air maka diperlukan arkeolog yang memiliki kompetensi lebih. Sebagai contoh mengingat cagar budaya ini berada dibawah air, maka diperlukan arkeolog yang memiliki sertifikat dan kemampuan menyelam yang baik. Untuk saat ini, di Indonesia masih kekurangan arkeolog bawah

air (Sofian, 2017 h.9). Berkaitan pula dengan permasalahan di atas, akibat masih rendahnya kemampuan arkeologi bawah air Indonesia. Membuat ratusan CBA yang sebelumnya telah berhasil diangkat berkat kerja sama dengan perusahaan – perusahaan swasta, hanya berakhir di dalam gudang – gudang penyimpanan (*Warehouse*) (Helmi, 2012). Oleh sebab itu pengembangan SDM yang memiliki kompetensi tentang arkeologi bawah air sudah sangat dibutuhkan. Keterbatasan kemampuan arkeologi bawah air Indonesia sangat disayangkan, karena sejatinya CBA merupakan sebuah aset penting yang dapat memberikan data dan informasi rekonstruksi sejarah Indonesia.

Di samping itu, permasalahan pengamanan CBA selain dalam bidang pengetahuan adalah masih terbatasnya pada peralatan yang dimiliki oleh Indonesia. Saat ini Indonesia masih belum mampu untuk melakukan kegiatan pengangkatan itu sendiri, dikarenakan Indonesia masih belum memiliki berbagai peralatan yang dibutuhkan seperti halnya GPS Bawah Laut, *Remotely Operated Vehicles*, Magnetometer, *Acoustic System*, Kamera Bawah Air, *Underwater Vacuum*, dan lain – lain. Semua peralatan tersebut memiliki harga yang sangat mahal. Sebagai contoh, untuk membeli sebuah *Remotely Operated Vehicle* (ROV) yaitu kendaraan yang mampu dioperasikan dari jarak jauh di dalam air agar mampu menyelam hingga kedalaman 300 meter, membutuhkan dana sebanyak 34.995 US\$ (Sofian, 2017 h.14). Oleh sebab itu selama beberapa kurun waktu terakhir dalam melakukan pengangkatan CBA, pemerintah Indonesia selalu melibatkan perusahaan – perusahaan swasta dalam melakukan pengangkatan. Dimana memang perusahaan – perusahaan tersebut mampu menyediakan berbagai peralatan untuk melakukan ekskavasi. Sebagai timbal balik karena telah membantu pemerintah Indonesia dalam melakukan ekskavasi, perusahaan – perusahaan swasta akan meminta jatah beberapa hasil CBA yang telah berhasil diangkat untuk kemudian mereka lelang demi mendapatkan keuntungan. Untuk itu dibuatlah Keppres No.25 Tahun 1992 Tentang Pembagian hasil pengangkatan benda berharga asal muatan kapal yang tenggelam antara pemerintah dan perusahaan, untuk mengatur bagaimana skema pembagian hasil pengangkatan. Pada Pasal 2 ayat 2

dijelaskan hasil penjualan benda berharga dibagi antara 50% bagi pemerintah langsung harus disetor ke kas negara dan 50% sisanya lagi merupakan hak perusahaan.

Diatur juga dalam Keppres No.19 Tahun 2007 Tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal yang Tenggelam kemudian direvisi menjadi Keppres No.12 Tahun 2009 memberikan mandat mengenai pembentukan PANNAS BMKT yang memiliki tugas untuk memberikan izin sekaligus mengawasi secara langsung setiap kegiatan pengangkatan CBA yang dilakukan oleh perusahaan – perusahaan swasta. Lembaga ini memiliki anggota yang terdiri dari Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, dan berbagai Direktur Jenderal lainnya yang secara langsung bertanggung jawab kepada Presiden.

Namun kenyataannya keterlibatan pihak swasta dalam hal ini bukanlah hal yang baik. Karena dalam pembagian hasil pengangkatan cagar budaya, perusahaan – perusahaan swasta dinilai mengambil untung yang terlalu banyak dan tidak seimbang dengan apa yang seharusnya didapatkan oleh negara (Suhendra 2016). Bahkan, dalam menyikapi hal ini Kementerian Kelautan dan Perikanan sampai mengeluarkan Permen-KP No.4 Tahun 2016 Tentang Moratorium Perizinan Survei dan Pengangkatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal. Kemudian, moratorium ini ditindaklanjuti dengan pengesahan Perpres Nomor 44 Tahun 2016 tentang daftar bidang usaha yang tertutup dan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan di bidang penanaman modal. Dalam perpres ini mengkategorikan BMKT sebagai bidang usaha yang tertutup, dengan begitu segala jenis kegiatan pengangkatan CBA yang melibatkan perusahaan – perusahaan swasta akan dihentikan secara total. Dengan berlakunya kebijakan ini, Indonesia seolah ingin menunjukkan keseriusannya untuk tidak selalu bergantung pada perusahaan swasta dan secara mandiri hendak mengelola CBA. Hal tersebut menandakan bahwa Indonesia juga harus mempersiapkan segala kekurangan peralatan dan SDM yang selama ini dipenuhi oleh pihak swasta untuk melakukan pelestarian.

Mempertimbangkan kembali berbagai permasalahan di atas, ketika penelitian ini dilakukan kerja sama antar negara dipandang sebagai cara yang paling efektif dalam

melakukan pelestarian CBA. Sebagai contoh kerja sama yang telah dilakukan pada tahun 1992 hingga 1999 dalam proyek pengangkatan *Galle Harbour*, yang dilakukan antara Australia dan Sri Lanka dengan melibatkan para peneliti dari kedua negara tersebut. Kemudian, juga pada proyek *Avondster* di tahun 2001 hingga 2006 yang melibatkan Sri Lanka, Argentina, Mexico, dan Uruguay telah sukses dalam melakukan pelestarian setelah melalui adanya *sharing* teknologi dan ilmu pengetahuan di antara negara – negara tersebut (Mandawala, 2017 h.5 - 16). Disamping itu, UNESCO juga menyelenggarakan program peningkatan SDM bagi para arkeolog bawah air melalui *UNESCO Field School Programe*. Program ini diselenggarakan dengan kerja sama dari ICOMOS. Program pelatihan pertama diadakan di Hongkong pada tahun 2003, kemudian dilanjutkan di Sri Lanka sejak tahun 2006 hingga 2008. Sedangkan untuk kawasan Asia juga terdapat *UNESCO Asia – Pacific Regional Field Program* yang berlangsung sejak tahun 2009 – 2011 di Thailand (Mandawala, 2017 h.30).

Kerja sama internasional yang diusung di dalam konvensi UNESCO 2001 tidak hanya melibatkan para negara anggota saja, akan tetapi mencakup bingkai yang lebih besar dengan melibatkan lembaga – lembaga internasional yang telah dianggap profesional dalam menangani pelestarian CBA. Lembaga-lembaga tersebut diantaranya seperti *International Council on Monuments and Sites* (ICOMOS), *ICOMOS-ICUCH*, *Advisory Council on Underwater Archeology – Society for Historical Archeology* (ACUA-SHA), *the Australasian Institute for Maritime Archaeology* (AIMA), *the German Society for the Promotion of Underwater Archaeology* (DEGUWA), *the Joint Nautical Archaeology Policy Committee* (JNAPC), *Nautical Archaeology Society* (NAS) (UNESCO, 2017). Kerja sama tersebut akan sangat menguntungkan terutama dalam hal penelitian dan berbagi pengetahuan dalam segala tingkat kerja sama internasional yang sesuai dengan Pasal 8 Konvensi UNESCO 2001.

Disamping itu, salah satu prinsip konvensi UNESCO 2001 yaitu “pelestarian *In-Situ* dianggap sebagai pilihan pertama dalam melakukan pelestarian”, dapat digunakan oleh Indonesia untuk mengatasi segala hambatan seperti keterbatasan alat

dan juga SDM. *In-Situ* merupakan sebuah konsep pelestarian yang dilakukan pada lokasi aslinya dalam skala besar yang bertujuan untuk menghindari kerusakan cagar budaya akibat terjadinya perubahan lingkungan antara di air dan di darat dengan upaya menjaga kestabilan cagar budaya tersebut (Mochtar, 2016 h.7). Pelestarian secara *In-Situ* bukanlah hal yang sepenuhnya baru dalam upaya pelestarian Cagar Budaya Bawah Air di Indonesia. Metode ini sebelumnya pernah diterapkan di situs Punjulharjo. Sejak ditemukan pertama kali pada tahun 2008 bangkai kapal kayu di situs Punjulharjo telah di ekskavasi oleh Balai Arkeologi Yogyakarta. Ekskavasi tersebut akhirnya selesai pada tahun 2009 akan tetapi kemudian strategi pelestarian yang dipilih adalah membiarkan bangkai kapal tersebut tetap pada konteks aslinya, dengan menjaganya supaya tetap terendam air laut. Hal tersebut dilakukan dengan pertimbangan keaslian lingkungan karena dalam pelestarian bahan kayu yang sangat mudah lapuk apabila mengalami perubahan kondisi yang ekstrem. Contoh lain situs Peninggalan Arkeologi Bawah Air yang telah menerapkan *In-Situ preservation* adalah situs bangkai kapal tenggelam USAT Liberty di Tulamben, Bali. Adanya *law enforcement* dari hukum adat “*Awig - awig*” menjadikan situs tersebut terjamin kelestariannya dan tetap dapat diakses oleh masyarakat (Mochtar, 2016 h.9).

Lebih lanjut terkait prinsip *In-Situ*, terdapat perbedaan konsep antara ‘*In-Situ preservation*’ dan ‘*abandoned on site*’. Hal tersebut terletak pada kegiatan monitoring dan pemanfaatan. *In-Situ preservation* mengutamakan tetap terjaganya kondisi cagar budaya dan terbukanya akses bagi penelitian serta ilmu pengetahuan masyarakat luas, sedangkan *abandoned on site* adalah membiarkan secara sengaja situs cagar budaya tanpa adanya tindak lebih lanjut. Konvensi UNESCO tahun 2001 menyebutkan dengan jelas bahwa selain menjamin kelestarian Peninggalan Arkeologi Bawah Air, *In-Situ preservation* dijadikan prioritas karena salah satu keuntungan dari hal ini adalah minimnya biaya yang harus dikeluarkan serta masyarakat dapat mengakses Peninggalan Arkeologi Bawah Air sesuai lokasi aslinya dan berpotensi menjadi objek wisata (Mochtar, 2016 h.10). Selain itu, dalam melakukan kegiatan pelestarian CBA, dibutuhkan sebuah landasan hukum yang kokoh. Telah dibahas dalam penjelasan

sebelumnya regulasi hukum pelestarian CBA Indonesia berdasar pada UU No.11 Tahun 2010. Namun, regulasi tersebut dianggap masih lemah terbukti dengan belum optimalnya pelestarian CBA di Indonesia. Sebenarnya baik dari Konvensi UNESCO 2001 maupun UU No.11 Tahun 2010 sudah memiliki kesamaan visi dan tujuan. Oleh sebab itu pada sub-bab selanjutnya akan lebih dijabarkan mengenai persamaan hukum dan tujuan antara UNESCO dengan Indonesia.

2.2.3 Persamaan Hukum dan Tujuan antara Konvensi UNESCO 2001 dengan UU Nomor 11 Tahun 2010

Argumen mengapa Indonesia perlu meratifikasi Konvensi UNESCO tahun 2001 dapat ditinjau juga melalui sudut pandang hukum. Ketika penelitian ini dilakukan, Indonesia telah memiliki regulasi hukum untuk mengelola Cagar Budaya yang tertuang di dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1992, yang kemudian di amandemen menjadi Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya. Di dalam Undang – undang tersebut, jelas dikatakan bahwa negara memiliki kewajiban untuk melindungi benda – benda yang dianggap sebagai warisan budaya demi kepentingan seluruh umat manusia. Sayangnya regulasi tersebut masih belum mampu untuk melindungi segala CBA yang terdapat di perairan Indonesia terbukti dengan masih banyaknya kasus penjarahan. Oleh sebab itu, agar dapat mencapai perlindungan maksimal diperlukan langkah yang konkret dengan salah satu cara yaitu meratifikasi Konvensi UNESCO tahun 2001. Konvensi UNESCO 2001 maupun Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2010 memiliki kesamaan dari segi visi dan misi yang dapat dijumpai secara eksplisit maupun implisit. Untuk mengetahui persamaan tersebut dapat ditinjau melalui beberapa indikator seperti Filosofi, Latar Belakang, Tujuan, Peran Negara, Kewenangan, serta Kerja sama (Prasetya 2012). Berikut adalah penjabaran mengenai indikator yang telah disebutkan:

Pertama adalah filosofi, sesuai dengan apa yang telah disepakati, baik dalam Konvensi UNESCO tahun 2001 maupun Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2010 mengakui bahwa warisan budaya bawah air adalah warisan budaya dunia (*World*

Heritage) (Prasetya 2012). Hal ini tertuang pada Konvensi UNESCO tahun 2001 yang mengatakan :

“Acknowledging the importance of underwater cultural heritage as an integral part of the cultural heritage of humanity and a particularly important element in the history of peoples, nations, and their relations with each other concerning their common heritage.” (UNESCO, 2001)

Kemudian juga dalam Pasal 1 Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2010 yang mengatakan :

“Cagar Budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/ di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan.” (UU Republik Indonesia, 2010)

Maka daripada kedua pernyataan tersebut, penulis menyimpulkan bahwa dari kedua sumber hukum tersebut telah sejalan dalam mendefinisikan CBA sebagai warisan dunia yang sudah seharusnya dilindungi untuk kepentingan sejarah dan ilmu pengetahuan manusia.

Indikator kedua latar belakang, dari kedua hukum ini juga sejalan mengatakan bahwa dalam kurun waktu belakangan ini maraknya kegiatan – kegiatan ilegal seperti penjarahan CBA sangat mengancam nilai asli sejarah dari cagar budaya tersebut. Karena dalam kejahatan *Pillaging*, para penjarah tidak memiliki standar ilmiah yang dibutuhkan untuk melakukan ekskavasi cagar budaya. Tindakan tersebut juga bertentangan secara hukum karena melakukan ekskavasi tanpa seizin dan sepengetahuan dari pihak yang berwenang. Para penjarah hanya mengutamakan segi ekonomis dari benda – benda tersebut untuk dilakukan pelelangan alih – alih digunakan untuk penelitian sejarah dan ilmu pengetahuan manusia (UNESCO, 2017). Sehingga dalam hal ini diperlukan tindakan yang tegas untuk mengamankan keberadaan CBA demi kepentingan umat manusia.

Kemudian tujuan, baik dari Konvensi UNESCO 2001 maupun UU No.11 Tahun 2010 telah dikatakan bahwa pelestarian CBA ditujukan kepentingan sejarah dan

ilmu pengetahuan. Konvensi secara teknis menekankan untuk memperkuat perlindungan CBA dari segi peraturan dan norma. Oleh sebab itu, konvensi menawarkan kerja sama internasional terutama bagi negara – negara yang dianggap kurang mampu untuk melakukan kewajibannya melindungi cagar budaya bawah air secara optimal. Hal tersebut sejalan dengan tujuan nasional Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan mempromosikan warisan budaya bangsa kepada masyarakat internasional.

Dalam hal peran negara, baik konvensi maupun Undang – Undang menganggap peran negara sangatlah vital dalam upaya melindungi CBA. Hal ini terbukti bahwa Konvensi UNESCO tahun 2001 selalu mengedepankan adanya kerja sama internasional dalam pelestarian CBA yang dapat dilakukan oleh negara – negara anggota. Konvensi membuat ruang dan jembatan untuk memungkinkan adanya intervensi dalam perlindungan CBA, akan tetapi intervensi yang dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan nasional negara anggota. Dalam UU No 11 tahun 2010, negara memiliki kewajiban untuk melindungi segala cagar budaya yang ada dan telah memberikan mandat kepada pemerintah – pemerintah daerah provinsi untuk turut membantu dalam melakukan pengamanan cagar budaya bawah air.

Selanjutnya dalam hal pemberian kewenangan, konvensi memperbolehkan bagi setiap negara anggotanya dalam bekerja sama mengawasi dan menentukan segala bentuk kegiatan yang dianggap paling sesuai pada wilayah yurisdiksi negara yang bersangkutan. Hal tersebut dilakukan untuk menghindari adanya kehilangan kedaulatan terhadap wilayah meskipun telah meratifikasi Konvensi UNESCO tahun 2001. Hal ini sejalan dengan apa yang tercantum di dalam Pasal 96 Ayat 2 Undang – Undang No. 11 Tahun 2010 yang mengatakan:

“ Pemerintah berwenang melakukan pelestarian Cagar Budaya yang ada di daerah perbatasan dengan negara tetangga atau yang berada di luar negeri.”

Indikator terakhir kerja sama menjadi faktor penting dalam terselenggaranya pengamanan CBA. Konvensi UNESCO 2001 telah menawarkan sebuah standar

internasional yang mewajibkan setiap negara anggotanya untuk saling bekerja sama baik dalam berbagi informasi, teknologi, dan sumber daya manusia. Sejalan dengan hal tersebut, Indonesia telah mengatur dalam Pasal 1 Undang – Undang agar negara dapat bekerja sama dengan setiap orang untuk melakukan pengamanan CBA.

Sehubungan dengan beberapa indikator diatas, apabila dilihat kembali pada setiap pasal dan ketentuan yang telah diatur dalam konvensi UNESCO 2001 tidak akan memberi efek negatif kepada Indonesia. Justru sebaliknya, segala pengaturan yang ada di dalam konvensi cenderung akan memberikan efek positif bagi Indonesia. Di bawah ini penulis akan mencoba untuk mengelaborasi pasal – pasal dalam konvensi UNESCO tahun 2001, yang dianggap menguntungkan dan sejalan dengan apa yang selama ini diinginkan oleh Indonesia.

Sebagai contoh dalam Pasal 2 ayat 4 konvensi UNESCO menyatakan:

“States Parties shall, individually or jointly as appropriate, take all appropriate measures in conformity with this Convention and with international law that are necessary to protect underwater cultural heritage, using for this purpose the best practicable means at their disposal and in accordance with their capabilities.” (UNESCO, 2001)

Pasal tersebut menandakan bahwa setiap negara anggota diwajibkan untuk mengambil segala tindakan dalam pengamanan CBA, akan tetapi dengan mempertimbangkan batasan kemampuan yang dimiliki oleh negara tersebut. Berkaitan dengan hal tersebut, telah dibahas juga pada sub-bab sebelumnya, bahwasanya untuk saat ini Indonesia tengah mengalami keterbatasan kemampuan baik dalam SDM maupun peralatan untuk pelestarian CBA. Oleh sebab itu, dengan adanya pasal ini Indonesia tidak perlu takut akan adanya penggunaan standarisasi pengamanan cagar budaya yang membuat pemerintah Indonesia tidak sanggup untuk melakukannya, seperti halnya melakukan pengangkatan ke darat. Konvensi hanya memberikan rekomendasi bahwa pelestarian yang utama baiknya dilakukan secara *In-Situ*. Meskipun memang benar dalam pelestarian secara *In-Situ* sekalipun Indonesia juga masih belum bisa melakukannya secara maksimal (Mochtar 2016), sekiranya hal ini tidak akan menimbulkan permasalahan karena yang diminta oleh konvensi hanya

sesuai pada batasannya saja. Bahkan, dengan diratifikasinya konvensi ini akan membawa keuntungan, karena Indonesia akan mendapatkan transfer ilmu pengetahuan dan juga teknologi dalam pelestarian CBA. Hal tersebut telah terjamin di dalam Pasal 6 Ayat 1 Konvensi yang menyatakan:

“States Parties are encouraged to enter into bilateral, regional or other multilateral agreements or develop existing agreements, for the preservation of underwater cultural heritage. All such agreements shall be in full conformity with the provisions of this Convention and shall not dilute its universal character. States may, in such agreements, adopt rules and regulations which would ensure better protection of underwater cultural heritage than those adopted in this Convention.” (UNESCO, 2001)

Di samping itu, isi pasal konvensi tersebut ternyata juga sejalan dengan apa yang diinginkan oleh Indonesia. Tercermin dalam Pasal 28 Undang – Undang No 11 Tahun 2010 mengatakan:

“Pemerintah kabupaten/kota bekerja sama dengan setiap orang dalam melakukan Pendaftaran.”

Kemudian dilanjutkan pada Pasal 56 juga menyatakan bahwa:

“Setiap orang dapat berperan serta melakukan Pelindungan Cagar Budaya.”

Ketentuan setiap orang tersebut diperjelas dengan Pasal 1 Ayat 35:

“Yang dimaksud dengan setiap orang adalah perseorangan, kelompok, masyarakat, badan usaha berbadan hukum, dan/atau badan usaha tidak berbadan hukum.” (UU Republik Indonesia, 2010)

Dapat dikatakan bahwa perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang dimaksud dapat berasal dari dalam negeri maupun luar negeri. Dengan demikian, maka dapat disimpulkan sesungguhnya telah terdapat landasan hukum yang kuat bagi Indonesia agar menjalin kerja sama dengan negara lain. Dan kerja sama tersebut dapat dengan mudah diraih setelah meratifikasi Konvensi UNESCO 2001. Proyek kerja sama tersebut telah diatur dalam Pasal 19 yang mengatakan:

“States Parties shall cooperate and assist each other in the protection and management of underwater cultural heritage under this Convention,

including, where practicable, collaborating in the investigation, excavation, documentation, conservation, study and presentation of such heritage.”

Dan pasal 21 yang mengatakan:

“States Parties shall cooperate in the provision of training in underwater archaeology, in techniques for the conservation of underwater cultural heritage and, on agreed terms, in the transfer of technology relating to underwater cultural heritage.” (UNESCO, 2001)

Kerja sama di atas tentu akan sangat menguntungkan bagi Indonesia mengingat berbagai permasalahan mengenai keterbatasan Sumber Daya Manusia yang memiliki kompetensi dalam arkeologi bawah air. Karena apabila permasalahan tersebut tidak segera ditangan akan berimbas pada minim dan gagalnya upaya pelestarian CBA.

Disamping itu dengan adanya segala skema kerja sama yang mungkin dilakukan, Indonesia tidak perlu khawatir akan adanya tindakan penerobosan dan pelanggaran yang mengancam kedaulatan wilayah negaranya. Karena dalam Pasal 7 Ayat 1 Konvensi menyatakan:

“States Parties, in the exercise of their sovereignty, have the exclusive right to regulate and authorize activities directed at underwater cultural heritage in their internal waters, archipelagic waters and territorial sea.”

Kemudian dalam Pasal 15 yang menyatakan:

“States Parties shall take measures to prohibit the use of their territory, including their maritime ports, as well as artificial islands, installations and structures under their exclusive jurisdiction or control, in support of any activity directed at underwater cultural heritage which is not in conformity with this Convention.” (UNESCO, 2001)

Dengan adanya kedua pasal tersebut akan memberikan hak – hak istimewa bagi Indonesia untuk mengatur segala jenis kegiatan kerja sama dalam pelestarian CBA. Indonesia dapat memilih dan menentukan tindakan yang paling sesuai dan dirasa tidak mengganggu kedaulatan Indonesia. Hal tersebut juga telah disebutkan dengan UU Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara, dimana Pasal 3 yang mengatakan :

“Pengaturan Wilayah Negara bertujuan: a. menjamin keutuhan Wilayah Negara, kedaulatan negara, dan ketertiban di Kawasan Perbatasan demi kepentingan kesejahteraan segenap bangsa; b. menegakkan kedaulatan

dan hak-hak berdaulat; dan; c. mengatur pengelolaan dan pemanfaatan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan, termasuk pengawasan batas-batasnya.”

Dan dilanjutkan dengan Pasal 9 yang menyebutkan :

“Pemerintah dan pemerintah daerah berwenang mengatur pengelolaan dan pemanfaatan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan.” (UU Republik Indonesia, 2008)

Dengan ketentuan diatas, maka dalam pengaturan kewenangan dan kedaulatan dalam pengelolaan CBA baik yang diatur oleh Konvensi UNESCO 2001 maupun dengan yang diatur dalam Undang – Undang di Indonesia sudah sejalan.

Ketentuan lain dalam konvensi ini yang berkaitan dengan perihal kewajiban negara juga telah sejalan dengan konstitusi Indonesia, terlihat dari Konvensi Pasal 20 yang mengatakan :

“Each State Party shall take all practicable measures to raise public awareness regarding the value and significance of underwater cultural heritage and the importance of protecting it under this Convention.” (UNESCO, 2001)

Setiap negara anggota memiliki kewajiban untuk menyadarkan warga negara mereka akan nilai penting yang terkandung di dalam CBA. Dan hal tersebut juga telah diatur dalam Pasal 95 Ayat 2 UU No. 11 Tahun 2010 yang mengatakan :

“Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai tingkatannya mempunyai tugas untuk; mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan, serta meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab akan hak dan kewajiban masyarakat dalam Pengelolaan Cagar Budaya.” (UU Republik Indonesia, 2010)

Satu keuntungan lagi yang akan didapat oleh Indonesia adalah terbantunya penanganan terhadap tindak pelelangan dan penyelundupan ilegal seperti yang sebelumnya telah dilakukan oleh Michael Hatcher terhadap *Cargo Geldermassen*. Hal ini dikarenakan Konvensi Pasal 14 yang menyatakan:

“States Parties shall take measures to prevent the entry into their territory, the dealing in, or the possession of, underwater cultural heritage

illicitly exported and/or recovered, where recovery was contrary to this Convention.” (UNESCO, 2001)

Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa setiap negara anggota harus bertindak dan mencegah segala tindak penyelundupan CBA secara ilegal. Hal ini berarti juga akan diadakan kerja sama dalam upaya pemberantasan penyelundupan CBA. Indonesia sendiri tidak ingin cagar budaya miliknya secara ilegal keluar dari wilayah NKRI, hal ini terbukti dari bunyi Pasal 14 Undang - Undang No. 11 Tahun 2010 yang menyatakan :

“(1) Warga negara asing dan/atau badan hukum asing tidak dapat memiliki dan/atau menguasai Cagar Budaya, kecuali warga negara asing dan/atau badan hukum asing yang tinggal dan menetap di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

“(2) Warga negara asing dan/atau badan hukum asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang membawa Cagar Budaya, baik seluruh maupun bagian-bagiannya, ke luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.” (UU Republik Indonesia, 2010)

Selama ini menurut penelitian sebelumnya, para peneliti menyatakan bahwa salah satu faktor kuat mengapa Indonesia tidak dapat melakukan ratifikasi Konvensi UNESCO 2001 karena terbentur dalam regulasi komersialisasi (Puspitasari, 2014). Sebelumnya melalui PMK Nomor 184 Tahun 2009 telah diperbolehkan adanya penjualan dan pelelangan CBA/BMKT yang memiliki status bukan milik negara (Non-BMN), padahal menurut prinsip Konvensi UNESCO 2001 tidak boleh ada kegiatan komersialisasi sama sekali. Sehingga, terjadilah benturan persepsi dalam strategi pengelolaan CBA.

Namun, seiring berjalannya waktu telah terjadi perubahan arah kebijakan terutama setelah diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 yang mengkategorikan kegiatan pengelolaan BMKT termasuk kedalam daftar investasi tertutup. Berlakunya Perpres tersebut membuat kegiatan pemanfaatan CBA/BMKT bersifat non-komersial dan lebih diarahkan pada penelitian dan pengembangan. Segala upaya penjualan dan pelelangan benda cagar budaya bawah air akan dihentikan.

Dengan ini telah terdapat keselarasan yang kuat antara regulasi hukum cagar budaya bawah air Indonesia dengan Konvensi UNESCO Tahun 2001.

Pada dasarnya Konvensi UNESCO tahun 2001 dibuat sebagai perpanjangan dari UNCLOS 1982, yang mengatur secara lebih lanjut mengenai perlindungan CBA. Tidak ada segala hal dalam konvensi ini yang dapat mengurangi hak, yurisdiksi, dan kewajiban negara berdasarkan hukum internasional termasuk UNCLOS 1982. Indonesia hingga saat ini sudah termasuk ke dalam jajaran negara yang mengaku tunduk kepada UNCLOS 1982 dengan dilakukan ratifikasi terhadap perjanjian tersebut, mempertimbangkan juga akan banyak sekali manfaat yang didapatkan seharusnya sudah tidak menjadi masalah apabila Indonesia segera menyusul untuk meratifikasi Konvensi UNESCO tahun 2001 agar perlindungan CBA Indonesia dapat semakin kuat. Disamping itu, ratifikasi ini dapat dianggap sebagai langkah tegas bagi Indonesia untuk mewujudkan norma yang dianut bersama antara konvensi dengan Indonesia. Penjelasan mengenai perwujudan norma ini akan dibahas pada subbab selanjutnya.

2.2.4 Perwujudan Norma Perlindungan Cagar Budaya Bawah Air

Norma merupakan derivasi harapan bersama yang dianut oleh sekumpulan aktor yang menentukan bagaimana cara berperilaku secara baik. Setiap tindakan para aktor Hubungan Internasional dituntun oleh adanya aturan, prinsip, dan norma yang telah disepakati bersama. Norma dipandang sebagai cara yang paling efektif dan *legitimate* untuk mengikat perilaku negara berdasar standar perilaku yang pantas (Finnemore, *National Interest in International Society* 1966, 22). Kategori norma terbagi menjadi 2, yang pertama norma internasional mengacu pada tatanan nilai dan kaidah yang dikonstruksikan oleh aktor – aktor internasional yang kemudian memaksa para aktor – aktor tersebut untuk berperilaku sesuai dengan standar moralitas yang telah disetujui (Finnemore dan Sikkink, 1998), dan yang kedua Norma Domestik yang mengacu pada standar dan nilai yang telah dianut oleh suatu negara (Katzenstein 1996). Tonggak awal kemunculan norma internasional berasal dari norma domestik yang telah diakui pada level internasional melalui “*norm entrepreneurs*”. *Norm entrepreneurs*

adalah pihak yang berperan untuk menggagas sebuah norma domestik di level internasional agar mendapat perhatian luas dengan cara memunculkan isu – isu tertentu. Pengaruh *norm entrepreneurs* sangat diperlukan dalam menyaring isu - isu tersebut agar norma menghasilkan kepatuhan dan interpretasi yang baik. Walau begitu seiring berjalannya waktu, norma yang telah dilembagakan secara internasional juga secara perlahan – lahan akan menghilangkan pengaruh domestik dari *norm entrepreneurs* karena terjadi penyesuaian secara global (Finnemore and Sikkink 1998, h.893). Dengan begitu, dapat dikatakan terdapat dua level permainan norma yaitu dalam negeri dan internasional. Selain itu, norma memiliki 2 wujud. Pertama norma tertulis yang berupa seperangkat aturan dan secara eksplisit tertuang dalam teks seperti Konvensi, Perjanjian, maupun Undang – Undang. Kemudian, wujud kedua adalah norma tidak tertulis, yang berarti tidak dapat dilihat wujudnya namun telah disepakati dan diterima dalam lingkungan sosial seperti halnya budaya, adat, dan tradisi (Rosyidin 2015).

Finnemore dan Sikkink (1998) mengatakan, norma akan berpengaruh pada berbagai aktor seperti individu, negara, organisasi masyarakat, dan sebagainya melalui tiga siklus tahapan. Tahap pertama adalah kemunculan “*norm emergence*”, tahap ini berawal ketika *norm entrepreneur* berusaha untuk meyakinkan masyarakat internasional. Dibutuhkan sebuah platform organisasi yang dapat digunakan sebagai promotor norma pada level internasional agar norma dapat diterima secara luas; Tahap kedua ketika norma telah diterima secara luas “*norm cascade*”, hal ini ditandai dengan adanya penyebarluasan norma oleh masyarakat internasional agar dapat merangkul negara luas dalam mengaplikasikan norma tersebut. Cara yang dilakukan untuk penyebarluaskannya dengan mengkombinasikan tekanan – tekanan dari masyarakat internasional dan keinginan yang hendak dicapai oleh negara tertentu, hal ini juga bertujuan untuk meningkatkan legitimasi norma tersebut pada level internasional; Kemudian tahap ketiga adalah internalisasi “*norm internalization*”, hal ini terjadi ketika sebuah negara telah mengaplikasikan norma tersebut kedalam undang - undang

dasar atau kebijakan domestik dari negara tersebut (Finnemore and Sikkink 1998, h.895 - 896).

Berkaitan dengan pelestarian CBA, pentingnya perwujudan norma dapat dilihat dari siklus hidup norma itu sendiri. Sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Finnemore dan Sikkink, siklus hidup norma terdiri dari 3 tahapan, yaitu *norm emergence*, *norm cascade*, dan *norm internalization*. Tahap pertama *norm emergence* atau awal kemunculan norma dapat dilihat dari munculnya respon masyarakat terhadap maraknya tindak penjarahan CBA. O’Keefe (2002) selaku *Chairman of the International Law Association Cultural Heritage Committee* mengatakan bahwa sebuah pergerakan telah terjadi pasca berakhirnya perang dunia II. Dunia internasional mulai menyadari adanya peningkatan ancaman terhadap keberadaan CBA karena banyaknya tindakan illegal para penyelam yang tidak bertanggung jawab. Pada tahun 1977, *The Council of Europe* mulai tertarik terhadap isu CBA dan merekomendasikan pembentukan sebuah konvensi untuk melakukan perlindungan akan tetapi belum juga terwujud (O’Keefe 2002, h.15). Akhirnya, pada tahun 1982 melalui PBB dibentuklah UNCLOS sebagai pionir pertama dalam upaya perlindungan CBA. UNCLOS 1982 menjadi fasilitator norma pertama yang memiliki kekuatan mengikat di tingkat internasional. Akan tetapi, regulasi yang diatur dalam konstitusi tersebut masih belum cukup kuat untuk memberikan perlindungan, sebagai contoh adanya keterbatasan yurisdiksi negara untuk melakukan perlindungan CBA pada wilayah “*High Seas*” (Staniforth, Jateff dan Hunter 2011, h.3).

Menanggapi hal tersebut, tahun 1995 *International Law Association (ILA)*² membuat sebuah draft resolusi yang ditujukan pada 28th *General Conference of*

²*International Law Association* adalah *non-governmental organization* yang terdiri dari expertise di bidang hukum internasional. Organisasi ini berdiri di tahun 1873, berpusat di London dan telah memiliki 40 cabang di seluruh dunia. Setiap kegiatan mereka dilakukan bersamaan dengan komite internasional. Dan pada tahun 1988 organisasi ini membentuk *Committee of Cultural Heritage Law*, dengan anggota Aljazair, Australia, Kanada, Cina, Denmark, Ekuador, Prancis, Jerman, Yunani, Hongaria, India, Italia, Jepang, Belanda, Meksiko, Amerika Serikat dan Inggris. Anggotanya merupakan pejabat pemerintahan, akademisi, konsultan, hakim, dan praktisi hukum. Banyak

UNESCO untuk memberikan solusi terkait permasalahan yang tengah dihadapi. Draft ini juga menjadi respon atas gagalnya *European Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* tahun 1985 (Blake 2008, h.2 - 5). Dalam hal ini dapat dilihat bahwa ILA memiliki peran sebagai *norm entrepreneur*, karena ILA berupaya menegakkan pelestarian CBA pada tingkat internasional. Pendekatan yang digunakan ILA, melalui tiga strategi spesifik yang secara substansial mirip dengan pendekatan *Council of Europe*. Yang pertama, CBA yang boleh dilestarikan hanya CBA yang telah ditinggalkan oleh pemiliknya untuk menghindari adanya permasalahan terkait *property rights*³. Kedua, pelestarian dilakukan berdasar pada yurisdiksi negara pantai yang diperpanjang hingga 200 mil dari garis pantai. Ketiga, pengecualian hukum *traditional admiralty salvage law* yang ditujukan pada CBA perairan internasional. Dalam draft tersebut, juga terlampir *Charter on the Protection and Management of Underwater Cultural heritage* yang diprakarsai oleh *International Council of Monuments and Sites* (ICOMOS). Piagam tersebut berfungsi sebagai ketentuan standar tolak ukur arkeologi bawah laut. Disamping hal tersebut, ILA hanyalah sebuah NGO, mereka menganggap UNESCO sebagai organisasi yang tepat untuk mengadopsi sebuah konvensi internasional karena memiliki kekuatan legitimasi yang dibutuhkan (Forest 2008, h.515).

Pada tahun 1993, UNESCO mengambil langkah awal dalam studi kelayakan untuk mempertimbangkan adopsi konvensi internasional baru terkait pelestarian CBA. Sementara mempersiapkan studi kelayakan, terdapat beberapa permasalahan krusial yang membutuhkan penyesuaian lebih lanjut. Hal tersebut disebabkan karena draft konvensi ILA tidak memadai sehingga dibutuhkan amandemen yang substansial. Pada Mei 1996 digelar pertemuan para *International Community of Scientist* dan pakar negara untuk membuat rancangan pertama dan rancangan tersebut selesai pada bulan April 1998. Kemudian dilanjutkan pertemuan kedua di tahun 1999 untuk membuat revisi yang menjadi dasar pertemuan ketiga ditahun 2000 dan keempat ditahun 2001.

diantara mereka merupakan penasihat hukum bagi pemerintah tentang permasalahan cagar budaya yang berada baik di darat maupun di air (O'keefe 1996).

³ *Property rights* adalah hak kepemilikan terhadap suatu benda.

Draft akhirnya diterima dan disahkan melalui *General Conference* pada 2 November 2001 yang dihadiri sebanyak 193 negara anggota UNESCO (Forest 2008, h.515).

Dengan *General Conference* tersebut, lahirlah *UNESCO Convention 2001 on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* sebagai perpanjangan dari UNCLOS 1982 dalam pelestarian CBA. Hal tersebut juga menjadi pertanda dimulainya *norm cascade* atau penyebarluasan norma. Pelestarian CBA merupakan hal yang sangat penting, Konvensi UNESCO 2001 mempromosikan adanya kerja sama antar negara terutama dalam wilayah yang berada pada yurisdiksi terbatas seperti “*High Seas*”. Kerja sama yang diusung tidak terbatas pada penyediaan alat dan teknologi saja namun juga saling berbagi ilmu pengetahuan. UNESCO berusaha menetapkan standar minimum yang dapat digunakan dalam melakukan pelestarian. Konvensi ini mulai aktif digunakan pada tahun 2009 setelah memenuhi persyaratan minimal 20 negara meratifikasi. UNESCO terus berupaya mengajak seluruh negara anggota untuk meratifikasi konvensi dengan cara menggelar berbagai konferensi internasional. Sebagai contoh untuk kawasan Asia Tenggara, pernah digelar *UNESCO Conference on the Protection of Underwater Cultural Heritage* pada tahun 2017 bertempat di Makassar, Sulawesi Selatan, Indonesia. Dalam kesempatan ini, UNESCO beranggapan bahwa negara – negara di Asia Tenggara sangat lekat kaitannya dengan laut terutama bagi Indonesia yang memang negara kepulauan. Oleh karena untuk melindungi segala jenis kekayaan yang terdapat didalamnya terutama Cagar Budaya Bawah Air, sangat penting melakukan ratifikasi terhadap konvensi ini sebagai bentuk komitmen terhadap norma pelestarian CBA (ASEAN Secretariat News 2017). Hingga saat ini konvensi ini telah diratifikasi oleh 55 Negara dan diterima oleh 6 negara (UNESCO, n.d.).

Finnemore dan Sikkink (1998) mengatakan terdapat perbedaan antara konsep norma dan institusi. Norma adalah aturan tunggal yang mengendalikan perilaku aktor, sementara institusi adalah kumpulan dari norma – norma yang telah terstruktur (Finnemore and Sikkink, 1998). Institusi seharusnya memiliki peranan untuk mengkomodir dan ditegakkannya norma – norma yang terkandung didalam institusi

tersebut. Oleh sebab itu peranan UNESCO disini sangat penting melalui konvensi UNESCO 2001 untuk menegakkan norma - norma pelestarian CBA. Berbagai norma tersebut dapat dilihat dari empat prinsip utama konvensi yang diantaranya kewajiban negara untuk melindungi CBA, model *in-situ* harus dijadikan pilihan pertama dalam pelestarian, pelarangan segala aktivitas komersil terhadap CBA, dan pengadaan kerja sama dalam pelatihan maupun berbagi informasi terkait CBA (UNESCO Manual Activities, 2017). Sehingga, dapat disimpulkan bahwa UNESCO memiliki peran penting dalam mewujudkan norma internasional pelestarian Cagar Budaya Bawah Air.

Tahap terakhir dalam siklus hidup norma yaitu *norm internalization* atau internalisasi norma. Tahap ini sebenarnya telah terjadi di Indonesia, walaupun dalam praktiknya masih belum maksimal. Pengakuan norma internasional dalam pelestarian CBA dapat dilihat dengan diamandemennya UU Nomor 5 Tahun 1992 menjadi UU Nomor 11 Tahun 2010 (Batubara 2014, h.4). Sebelumnya dalam UU Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya hanya berfokus pada perlindungan cagar budaya yang berada di darat saja. Seiring berjalannya waktu, mulai muncul kesadaran bahwa perlindungan cagar budaya tidak hanya yang berada di darat saja tetapi juga termasuk yang berada di dalam air. Hal ini dapat dilihat dari perubahan bunyi Pasal 1 ayat 5 Undang - Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Benda Cagar Budaya yang mengatakan :

“Situs Cagar Budaya adalah lokasi yang berada di darat dan/atau di air yang mengandung Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya sebagai hasil kegiatan manusia atau bukti kejadian pada masa lalu.” (UU Republik Indonesia, 2010)

Melalui UU tersebut, seharusnya telah memberikan legitimasi bagi Indonesia melakukan perlindungan dan pelestarian Cagar Budaya Bawah Air. Ratifikasi Indonesia terhadap UNCLOS 1982 masih belum cukup untuk melindungi kekayaan CBA di Indonesia karena lemahnya regulasi yang diatur dalam UNCLOS. Oleh sebab ini, ratifikasi terhadap Konvensi UNESCO 2001 yang memberikan regulasi lebih baik dari UNCLOS dengan mempromosikan kaidah pelestarian dan kerja sama internasional

merupakan langkah awal yang baik dalam mewujudkan norma perlindungan cagar budaya bawah air.

Dengan demikian, dilihat dari beberapa subbab diatas maka dapat disimpulkan bahwa untuk mengatasi berbagai permasalahan terkait pelestarian Cagar Budaya Bawah Air sebaiknya Indonesia melakukan ratifikasi Konvensi UNESCO tahun 2001 tentang perlindungan cagar budaya bawah air. Akan tetapi pada kenyataanya hingga kini Indonesia belum menunjukkan langkah nyata untuk melakukan ratifikasi tersebut. Oleh sebab itu pada bab selanjutnya akan dibahas faktor – faktor dan kepentingan apa saja yang mempengaruhi Indonesia sehingga membuatnya belum melakukan ratifikasi.