

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1.Latar Belakang

Objek historis bawah laut sebuah negara merupakan hal yang wajib dilindungi bersama, baik dalam level individu sampai level internasional sekalipun. Menurut *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), suatu benda dapat dikatakan memiliki nilai historis apabila sudah berusia lebih dari 100 tahun yang mengacu kepada hasil Konvensi Perlindungan Warisan Budaya Bawah Air UNESCO pada tahun 2001 tentang Perlindungan Warisan Budaya Bawah Air yang menyebutkan bahwa: “Warisan Budaya Bawah Air” berarti semua jejak keberadaan manusia yang memiliki karakter budaya, sejarah, atau arkeologis yang sebagian atau seluruhnya berada di bawah air, secara berkala atau terus-menerus, selama setidaknya 100 tahun seperti: (i) situs, struktur, bangunan, artefak dan sisa-sisa manusia, bersama dengan konteks arkeologis dan alaminya, (ii) kapal, pesawat terbang, kendaraan lain atau bagiannya, muatannya atau konten lainnya, bersama dengan konteks arkeologi dan alaminya; dan (iii) objek karakter prasejarah.

Selain definisi oleh UNESCO, perlindungan terhadap objek historis bawah laut juga diperkuat oleh peraturan dari *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) tertulis dalam BAB XI UNCLOS yang mengatur tentang Kawasan, di Bagian 2 Tentang Asas-Asas yang Mengatur Kawasan, Pasal 149 tentang Benda-Benda Purbakala dan Bersejarah. Aturan tersebut berbunyi:

*“Semua benda-benda purbakala dan yang mempunyai nilai sejarah yang ditemukan di Kawasan harus dipelihara atau digunakan untuk kemanfaatan umat manusia sebagai suatu keseluruhan, dengan memperhatikan secara khusus hak-hak yang didahulukan dari negara asal, atau negara asal kebudayaan, atau negara asal jorahan, dan asal kepurbakalaan.”*  
(UNCLOS 1982, Pasal 149).

Peraturan tersebut diperjelas pada Pasal 303 UNCLOS Tentang Benda-Benda Purbakala dan Benda-Benda Bersejarah yang Ditemukan di Laut. Ada 4 poin penjelasan pada Pasal 303 yang semakin mempertegas kewajiban negara pantai untuk melindungi segala bentuk objek historis baik yang ditemukan di permukaan maupun di dasar laut teritorinya.

Salah satu objek historis menurut UNCLOS adalah kapal yang telah karam selama 75 tahun (UNCLOS, 1982). Di Indonesia, kewajiban negara untuk menaati peraturan

UNCLOS semakin dipertegas karena UNCLOS telah diadaptasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1985 tentang pengesahan UNCLOS yang diatur kembali dalam Undang-Undang Benda Cagar Budaya (BCB) Nomor 5 Tahun 1992, ditegaskan bahwa salah satu kategori BCB adalah benda-benda yang memiliki usia minimal 50 Tahun. Kemudian pada Pasal 2 Tentang Tujuan dan Prinsip Umum Konvensi, dijelaskan bahwa seluruh objek sejarah bawah laut harus dilindungi dan dikelola dengan baik (UNESCO, 2001).

Dalam pengertian di atas, setiap negara (termasuk Indonesia) memiliki kewajiban untuk melindungi objek historis, baik dalam skala nasional maupun internasional, baik di darat maupun di dalam laut. Terutama Indonesia adalah negara yang meratifikasi UNCLOS dan menjadi anggota UNESCO yang secara otomatis menyetujui definisi objek historis darat dan bawah laut. Namun, faktanya pencurian bangkai kapal di sekitar laut Indonesia telah terjadi sejak tahun 2013 (Sumandoyo, 2018). Kapal-kapal yang dicuri tersebut merupakan bangkai kapal pada Perang Dunia II. Menurut Sumandoyo (2018), Bangkai kapal yang telah dicuri adalah HNLMS De Ruyter dan HNLMS Java milik Belanda; HMS Jupiter, HNLMS Kortenaer, HMS Exeter, HMS Encouter, dan HMS Electra milik Inggris; serta masih banyak lagi bangkai kapal lainnya dari Jepang dan Australia (Sumandoyo, 2018).

Tabel 1.1 Status Bangkai kapal perang negara asing yang dijarah di perairan Indonesia.

No.	Negara Kapal	Jumlah kapal	Status
1.	Inggris	5	Tersisa 20%
2.	Belanda	3	Dijarah
3.	Jepang	11	Dijarah
4.	Swedia	1	Rusak parah
5.	Australia	1	Tersisa 40%
6.	AS	4	Tersisa 20%

Sumber: (Sumandoyo, 2018)

Pada konferensi arkeologi maritim internasional di Adelaide, Australia tahun 2017, disebutkan ada 42 kapal yang terdiri dari 26 kapal perang dan 16 kapal dagang yang dicuri sejak 2013 (Sumandoyo, 2018). Penjarahan tersebut mengakibatkan protes dari negara-negara pemilik kapal, seperti Inggris, Australia, dan Belanda. Protes dari negara-negara

pemilik kapal dilayangkan kepada Indonesia yang ada di posisi sebagai negara pantai yang dianggap tidak mampu menjaga objek historis yang ada di dalam teritorinya.

Bangkai kapal yang hilang di perairan Indonesia memiliki nilai yang cukup tinggi. Bangkai kapal tersebut berpotensi besar untuk menjadi aset historis bagi negara asal kapal, yaitu tiga kapal perang Belanda yang karam di Laut Jawa, HNLMS De Ruyter (6.650 ton), HNLMS Java (6.670 ton), dan HNLMS Kortenaer (1.316 ton), satu kapal milik Inggris HMS Exeter (10.660 ton), dua kapal milik Amerika Serikat yaitu United States Steamship (USS), Pope (1.215 ton), dan USS Perch (2.000 ton), dan beberapa kapal milik Jepang dan Australia (Ratnasari, 2018). Bangkai-bangkai kapal tersebut memiliki nilai ekonomis yang tinggi sebab mengandung logam berharga seperti kabel tembaga dan propela, fosfor, bahkan perunggu.

Kasus ini merupakan sebuah kelalaian besar dari Indonesia yang berencana menjadi Poros Maritim Dunia (PMD) seperti yang dikatakan Presiden Joko Widodo di Konferensi Tingkat Tinggi Asia Timur (*East Asia Summit*) di Naypyidaw, Myanmar pada hari Kamis, 13 November 2014 (Sulaiman, 2017).

Menurut AB Lopian (Sulaiman, 2017), sejak tahun 1990-an gagasan maritim telah memperoleh momentum oleh kekuatan dominan dunia terutama dalam perhatian terhadap wilayah maritim di Indo-Pasifik. Poros Maritim Dunia (PMD) harus disepakati dahulu apakah sebagai geopolitik, doktrin, atau visi atau *grand strategy* (Yani dan Montratama, 2018). Poros Maritim Dunia (PMD) dapat dianggap sebagai respons Indonesia dalam dinamika geopolitik di wilayah Indo-Pasifik, dimana posisi Indonesia berada tepat di tengah wilayah Indo-Pasifik dan juga sebagai negara kepulauan terbesar di dunia.

Fakta bahwa Indonesia adalah salah satu negara yang tidak meratifikasi UNESCO 1970 tentang Pemberantasan Pencurian dan Perdagangan Gelap Benda Cagar Budaya dan juga UNESCO 2001 tentang Perlindungan Warisan Budaya Bawah Air memunculkan asumsi lain tentang realisasi PMD di era pemerintahan Joko Widodo. Ketidaikutsertaan Indonesia dalam kedua rezim UNESCO tersebut semakin mempersulit upaya Indonesia dalam melakukan penindakan tindak pidana pencurian benda cagar budaya yang dalam kasus ini berupa Bangkai kapal milik asing di Laut Indonesia.

Kasus pencurian Bangkai kapal yang terjadi di perairan Indonesia yang membuat Kerajaan Belanda marah tersebut bukan kali pertama terjadi. Kasus pencurian bangkai kapal di sekitar laut Indonesia sebenarnya terjadi sejak tahun 2013 (Holmes dan Harding, 2016). Para peneliti melaporkan bahwa ada dua bangkai kapal perang milik Belanda yang telah dicuri, bagian Bangkai kapal perang Kortenaer hanya tersisa 20%, kapal jenis Exeter

bahkan dilaporkan tidak bersisa, Pope tersisa 20%, dan Perch juga lenyap (Ratnasari, 2018).

Kelalaian Indonesia dalam menjaga Bangkai kapal sebagai objek historis internasional tersebut kemudian mendorong negara asal kapal untuk bereaksi. Kerajaan Belanda menyatakan kekecewaannya begitu mengetahui bahwa Bangkai kapal perang yang tenggelam saat Perang Dunia II di perairan Indonesia. Menteri Pertahanan Belanda, Ank Bijleveld, mengatakan dalam keterangannya:

*“Investigasi telah dilakukan untuk mencari penyebab hilangnya Bangkai-Bangkai tersebut, sementara kabinet telah dikabarkan. Penodaan terhadap jejak perang merupakan pelanggaran berat”*  
(Bijleveld, 2016).

Pemerintah Indonesia menanggapi protes Pemerintah Belanda atas bangkai kapal perang Belanda di Laut Jawa dengan serius. Keseriusan tersebut dapat dilihat dari diadakannya pertemuan *Join Expert Meeting* (JEM) I dan II yang dilaksanakan oleh Kementerian Luar Negeri Indonesia, Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman, Kementerian Perhubungan, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI-AL), Arkeologi Nasional, Lembaga Cagar Budaya Belanda, dan Angkatan Laut Belanda. Selanjutnya, tahun 2017, KKP bersama TNI-AL dan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) telah melakukan kerja sama dalam patroli yang diduga berkaitan dengan pengangkatan Bangkai kapal yang tenggelam di perairan Natuna di Laut Indonesia.

Sampai saat ini kasus ini masih belum terselesaikan tentang siapa pelaku dan apa motif pelaku pencurian Bangkai kapal tersebut. Terlebih lagi, Indonesia sudah mengalami pergantian kabinet menteri, khususnya Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) yang semula dipimpin oleh Susi Pudjiastuti beralih ke Edhy Prabowo sebagai Menteri KKP yang baru. Dan sekarang sudah berganti ke Wahyu Sakti Trenggono setelah Edhy Prabowo tertangkap dalam kasus korupsi.

Selain itu, potensi tindak pidana pencurian bangkai kapal juga diperkuat oleh pernyataan Anggota Komisi V Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Syarif Abdullah. Pencurian bangkai kapal menunjukkan pengawasan Direktorat Kesatuan Penjagaan Laut dan Pantai (KPLP) masih lemah terhadap kapal-kapal yang mengantungi izin *salvage* sesuai dengan Peraturan Menteri tentang *salvage* No. 33 tahun 2016 (Ridhoi, 2018).

Pencurian Bangkai kapal di perairan Indonesia tidak baru ini terjadi. Sudah banyak terjadi tindak kriminal pencurian Bangkai kapal baik yang dialami oleh Indonesia, maupun

dialami di perairan internasional yang dekat dengan perairan Indonesia. Berikut beberapa penelitian yang sudah membahas tentang perlindungan cagar budaya bawah air.

Penelitian sebelumnya yang berjudul *Pelindungan Cagar Budaya Bawah Air dalam Kajian Analisis Hukum* (Batubara, 2014) berisi tentang hasil penelitian UNESCO yang menyebutkan bahwa terdapat  $\pm$  3000 situs kapal karam di perairan Indonesia. Hal itu menjadi potensi permasalahan cagar budaya bawah air, sehingga diperlukan landasan hukum yang kuat untuk melakukan perlindungan. Lalu, (Pearson, 2019) dalam *The Palgrave Handbook on Art Crime* bab 31 yang berjudul *Protecting and Preserving Underwater Cultural Heritage in Southeast Asia* membahas tentang dua kapal perang Australia, HMAS Perth dan USS Houston karam di Indonesia pada 28 Februari 1942. Kapal-kapal yang tenggelam itu tidak tersentuh selama beberapa dekade dan lokasi persisnya tidak diketahui, terdiri dari kapal militer, pedagang, dan swasta lain yang tak terhitung jumlahnya hilang di perairan Asia Tenggara. Dibutuhkan upaya khusus untuk melindungi cagar budaya tersebut terutama melalui diplomasi budaya dengan negara-negara di sekitar. Selanjutnya penelitian yang berjudul *Museum Arkeologi Bawah Air Indonesia (Studi Kasus: Sisa Kapal Karam Di Perairan Laut Jawa, Cirebon)* membahas tentang terbentuknya sebuah museum arkeologi bawah air Indonesia dengan memanfaatkan kapal karam di Cirebon, Jawa Barat. Melalui hasil temuan budaya material situs bangkai kapal karam Nan Han Cargo di Cirebon kemudian dilakukan studi komparasi berbagai penerapan konsep pameran museum-museum arkeologi bawah air yang telah diterapkan berbagai negara, salah satunya *Southeast Asia Experiential Maritime Museum* di Singapura dalam sudut pandang *New Museology*. Terakhir, (Latuputty, 2019) juga menulis tentang Indonesia sebagai negara yang meratifikasi UNCLOS 1982 punya kewajiban untuk melindungi cagar budaya bawah air. Sayangnya, Indonesia hanya meratifikasi UNCLOS dalam hal perlindungan cagar budaya bawah air. Indonesia sampai saat ini tidak meratifikasi UNESCO 1970 dan 2001 yang secara spesifik mengatur tentang kerjasama internasional dalam upaya perlindungan cagar budaya bawah air. Akibatnya upaya perlindungan cagar budaya bawah air menjadi ambigu dan kurang maksimal dalam *Indonesia's Obligation To Protect Archaeological And Historical Objects Found At Sea Based On 1982 UNCLOS*. Beberapa penelitian tersebut membahas tentang bagaimana keadaan benda cagar budaya bawah air di Indonesia baik yang sudah ditemukan maupun dalam kondisi hilang. Namun, tidak dijelaskan posisi Indonesia mengapa sampai saat ini masih belum ingin meratifikasi UNESCO 1970 yang akan memperkuat kerjasama internasional dalam perlindungan cagar budaya bawah air.

Alasan mengapa penulis mengangkat penelitian ini adalah tentang bagaimana menjelaskan Indonesia sebagai negara pantai dinilai kurang dapat dipercaya untuk melindungi bangkai kapal milik asing yang karam di lautan Indonesia sendiri. Berdasarkan pernyataan dari Kedutaan Besar Australia yang dikutip oleh Rusman Hariyanto sebagai Kepala Subdit Wisata Bahari dan BMKT Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP):

*"Pihak Ausie dan AS marah ke kita karena Bangkainya tinggal 40 persen. Angkatan Laut mereka protes ke kita, Indonesia keterlaluhan sekali kuburan nenek moyang mereka tidak dilindungi, kapal dicuri tidak ada action apa-apa," (Rusman, 2018).*

Pernyataan dari Rusman Hariyanto tersebut memperjelas bahwa hilangnya bangkai kapal milik asing yang karam di lautan Indonesia memperburuk hubungan antara Indonesia dan negara pemilik kapal. Maka dari itu kapabilitas Indonesia sebagai negara pantai diragukan di mata internasional dalam hal perlindungan cagar budaya bawah air.

## **1.2.Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan dari latar belakang tersebut, peneliti ingin menjawab pertanyaan:

1. Bagaimana upaya Indonesia menjaga bangkai kapal milik asing yang tenggelam sebagai cagar budaya bawah air internasional?
2. Keengganan Indonesia tidak meratifikasi perjanjian UNESCO dan UNCLOS tentang perlindungan cagar budaya bawah air.

## **1.3.Kerangka Teori**

### **1.3.1. Teori Institutionalisme**

Teori institutionalisme akan menjelaskan tentang bagaimana kerjasama internasional dapat membantu Indonesia dalam perlindungan cagar budaya bawah air serta membantu menyelesaikan masalah pencurian Bangkai kapal yang sudah terjadi. Teori ini membuat negara yang sudah terikat dalam suatu perjanjian kerjasama akan saling berkomunikasi dan bertukar informasi sesuai dengan tujuan kerjasama yang dikehendaki dan terikat dalam sebuah rezim internasional yang saling menguntungkan. Konvensi UNESCO 1970 dan 2001 tentang perlindungan cagar budaya bawah air membuat negara yang meratifikasi memiliki akses untuk saling bekerjasama, baik dalam penanganan maupun pencegahan tindak kriminal pencurian yang melibatkan cagar budaya bawah air di masing-masing negara yang meratifikasi.

Dalam ilmu hubungan internasional terdapat tiga ilmu yang berbeda untuk mengamati proses interaksi antar negara. Pertama, hasil pemikiran Thomas Hobbes yaitu Hobbesian. Kedua, Groatian dari filosofi Hugo de Groot. Terakhir dari Immanuel Kant yang disebut Kantian. Pola pikir organisasi dan rezim internasional ini mayoritas mengikuti pandangan Groatian dan Kantian (Satnyoto, 2017).

Implementasi pandangan ilmuwan-ilmuwan terkemuka tersebut direalisasikan oleh negara-negara dengan membuat norma internasional yang memberikan rambu-rambu dan tata tertib tertentu. Kerjasama internasional dinilai oleh pandangan Groatian sangat efektif sehingga keputusan negara juga menjadi krusial dalam dunia internasional (Satnyoto, 2017).

Efektifitas kerjasama internasional juga dipengaruhi oleh konteks interaksi negara-negara dalam sebuah kerjasama internasional tersebut. Konteks interaksi yang dilakukan negara dapat diidentifikasi menjadi empat hal, yaitu:

1. Konteks interaksi dalam isu kerjasama internasional yang semakin rumit;
2. Konteks interaksi masalah yang dibahas dengan faktor domestik yaitu politik, ekonomi dan sosial;
3. Konteks interaksi diantara aktor yang berada dalam negosiasi;
4. Konteks interaksi pada proses pelebagaan dalam kerangka kerjasama internasional (Fearon, 1998).

Lembaga atau institusi yang terbentuk di level internasional seperti UNESCO hanya membantu negara-negara dalam melakukan kerjasama (fasilitator). Maka dari itu lembaga yang sudah dibentuk mempunyai prinsip, norma, bahkan aturan tertentu untuk membantu negara-negara bekerjasama bahkan menyelesaikan masalah (Bernauer, 1995).

Sebagai sebuah disiplin ilmu, ilmu politik selalu tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan dan institusi. Kedua unsur tersebut sudah menjadi inti dari ilmu politik dan menjadi perhatian khusus. Dalam ilmu politik, lembaga/ institusi menjadi penting karena, sebagai entitas, lembaga membentuk sebagian besar lanskap politik, dan karena pemerintahan modern sebagian besar terjadi dan besar melalui sebuah lembaga (Bell, 1998). Lembaga/ institusi juga dianggap penting karena dianggap membentuk dan membatasi perilaku politik dan pengambilan keputusan, bahkan persepsi dan kekuasaan aktor politik dalam berbagai cara.

North (1990) dalam *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* sebuah institusi adalah 'segala bentuk kendala yang dirancang manusia untuk

membentuk tindakan'. Ini mungkin melibatkan batasan formal, seperti aturan, atau batasan informal, seperti konvensi, norma atau kode perilaku (North, 1990). Lalu Hall (1986) dalam *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* mendefinisikan lembaga sebagai 'aturan formal, prosedur kepatuhan, dan praktik operasi standar yang menyusun hubungan antara individu dalam berbagai unit dalam pemerintahan dan ekonomi' (Hall, 1986). March dan Olsen (1989) juga mengatakan bahwa dampak utama institusi dalam kehidupan berpolitik bersumber dari fakta bahwa mereka adalah:

*Kumpulan aturan dan rutinitas yang saling terkait yang menentukan tindakan yang sesuai dalam kaitannya dengan hubungan antara peran dan situasi. Prosesnya melibatkan penentuan apa situasinya, peran apa yang sedang dipenuhi, dan apa kewajiban peran itu dalam situasi itu (March and Olsen, 1989).*

Rezim UNESCO 1970 dan UNESCO 2001 yang tidak diikuti Indonesia ini mengatur tentang pelarangan dan pencegahan impor, ekspor, dan pengalihan kepemilikan harta budaya yang tidak sah yang dalam kasus ini merupakan bangkai kapal milik asing yang tenggelam di Indonesia. Hal ini menjadi penting apabila mengingat tanggung jawab Indonesia kepada negara pemilik kapal yang menjadi korban kehilangan dari pencurian cagar budaya bawah laut tersebut. Dalam rezim tersebut mengatur secara spesifik bahwa gagasan untuk memperkuat kerja sama di antara dan di antara Negara-negara yang meratifikasi konvensi tersebut untuk melindungi warisan budaya dalam bahaya penjarahan. Lebih spesifik lagi pada pasal 9 dalam konvensi UNESCO 1970 bahkan disebutkan memberikan kemungkinan untuk pencegahan yang lebih efektif seperti pengaturan untuk ekspor, impor dan kontrol perdagangan internasional (UNESCO, 2017).

### **1.3.2. Konsep *Rational Choice***

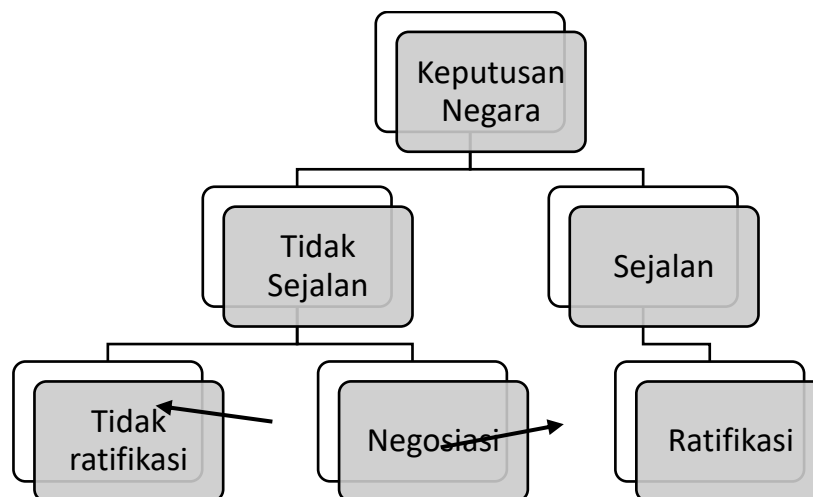
Bertujuan untuk menganalisa mengapa Indonesia tidak ikut serta dalam ratifikasi rezim UNESCO 1970 dan 2001 yang menjadi penyebab Indonesia lemah dalam penindakan pencurian bangkai kapal milik asing yang dikategorikan sebagai benda cagar budaya bawah air internasional. Dengan teori pilihan rasional, kita juga bisa menganalisa dan mengetahui mengapa Indonesia tidak ikut serta dalam ratifikasi UNESCO 1970 sehingga membuat Indonesia menjadi lemah dalam penegakan kasus pencurian benda cagar budaya internasional. Selain itu, dengan pertimbangan *cost* dan



*benefit* dari aktor rasional saat itu, alasan mengapa Indonesia tidak ikut dalam UNESCO 1970 akan menjadi lebih jelas dan mudah dipahami.

Glaser dalam *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation* menjelaskan secara spesifik cara untuk mengidentifikasi keputusan negara dalam membuat suatu keputusan, baik internasional maupun nasional. Teori ini menganalisis strategi yang harus dipilih oleh suatu negara yang pada dasarnya sama dengan asumsi bahwa negara adalah aktor yang rasional. Glaser fokus pada kasus dua mana negara lain juga rasional. Selain itu, Glaser memberikan dasar rasional yang dapat digunakan untuk mengamati perilaku aktor rasional. Selain itu, jika negara lawan diyakini sebagai aktor yang rasional, teori tersebut dapat memberikan panduan kebijakan, menetapkan strategi berdasarkan pemahaman negara tentang lingkungan internasionalnya (Glaser, 2010).

Skema 1.1 Pengambilan keputusan suatu negara



Proses pengambilan keputusan negara diyakini Glaser dengan skema tersebut yang secara ringkas dideskripsikan akan diambil jika sejalan dengan nilai-nilai atau faktor-faktor dari sebuah negara. Jika sebuah keputusan negara dan konvensi terkait tidak sejalan, aktor atau negara akan berusaha untuk melakukan negosiasi ulang agar konvensi tersebut bisa berjalan sesuai dengan nilai yang dianut oleh sebuah negara.

Menurut walt (1999) bahwa teori pilihan rasional adalah instrument dalam penentuan kesimpulan terhadap keputusan aktor negara (Walt, 1999). Teori tersebut ada berdasarkan keputusan sebuah aktor dalam menentukan tindakan apa yang cocok untuk suatu negara. Teori ini memiliki asumsi bahwa setiap pemikiran individu untuk menetapkan pilihan akan berdasar pada paham rasionalitas, yang mana pilihan yang

diambil berdasarkan analisis untung dan rugi (*cost and benefit*) (Chapman, 2001). Di dalam pembuatan keputusan tersebut juga dipengaruhi oleh beberapa faktor eksternal maupun internal yang mempengaruhi keputusan yang diambil oleh aktor rasional. Tindakan negara dipengaruhi oleh asumsi dalam upaya memaksimalkan keuntungan dan mengurangi biaya.

Selain menimbang perihal untung dan rugi, aktor rasional atau negara berusaha untuk mendapatkan keuntungan secara maksimal. Stephen M. Walt (1999) mengatakan bahwa:

*“Teori pilihan rasional mengasumsikan bahwa setiap aktor berusaha untuk memaksimalkan utilitas subjektif yang diharapkan. Mengingat serangkaian preferensi tertentu dan serangkaian pilihan tetap yang mungkin, para pelaku akan memilih hasil yang membawa manfaat yang diharapkan terbesar”* (Walt, 1999).

Walt menjelaskan bahwa dalam teori pilihan rasional setiap aktor rasional akan selalu berusaha memaksimalkan keuntungan subjektif melalui serangkaian prioritas tertentu yang membuat aktor mendapatkan keuntungan secara maksimal. Lalu, Stephen M. Walt dalam jurnalnya yang berjudul *Rigor or Rigor Mortis? Rational Choice and Security Studies* juga menjelaskan bahwa teori pilihan rasional merupakan produk sosial dan politik yang dianggap sebagai produk kolektif yang didasari oleh pilihan individu. Lebih jauh, menurut Walt menyatakan bahwa aktor mengupayakan untuk memaksimalkan kepentingan untuk mencapai hasil yang maksimal dalam mencapai kepentingan aktor. Walt menyimpulkan bahwa negara masuk dalam subjek utama teori pilihan rasional. Negara sebagai aktor berfungsi untuk mendapatkan keuntungan yang maksimal melalui pilihan rasional yang diimplementasikan dalam regulasi baik dalam level domestik maupun internasional. Walt menjelaskan konsep *rational choice* dengan menggunakan *formal theory*. *Formal theory* sendiri didefinisikan sebagai:

*“Lebih banyak dengan metode konstruksi teori daripada dengan kandungan teorinya sendiri”* (Walt, 1999).

Teori ini lebih menggunakan perhitungan matematis untuk mendapatkan proporsisi dalam sebuah konsep dasar. Penggunaan penghitungan matematis membantu mencari kesimpulan logis di antara proposisi, terutama ketika berhadapan dengan hubungan yang kompleks di mana penggunaan bahasa biasa dapat menyebabkan kesalahan logika atau prediksi yang tidak jelas (Walt, 1999). Menurut *formal theory*

yang dijelaskan Walt dalam *Rigor or Rigor Mortis? Rational Choice and Security Studies*, konsep *rational choice* memiliki 5 karakteristik:

1. Teori pilihan rasional bersifat individualistik: hasil sosial dan politik dipandang sebagai produk kolektif dari pilihan individu (atau sebagai produk pilihan yang dibuat oleh aktor kesatuan);
2. Teori pilihan rasional memberikan asumsi bahwa setiap aktor berusaha untuk memaksimalkan potensi "utilitas subyektif yang diharapkan." Mengingat serangkaian preferensi tertentu dan serangkaian pilihan tetap yang mungkin, aktor akan memilih hasil yang membawa manfaat terbesar;
3. Spesifikasi preferensi aktor tunduk pada batasan tertentu:
  - a. Referensi aktor harus lengkap artinya aktor dapat menyusun urutan preferensi pilihan mereka untuk hasil yang berbeda; dan
  - b. Preferensi aktor harus transitif (jika A lebih disukai daripada B dan B ke C, maka A lebih disukai daripada C);
4. Membangun teori formal membutuhkan analisis untuk menentukan struktur tersebut. Ini biasanya berarti mengidentifikasi sekumpulan aktor, kemungkinan pola preferensi masing-masing aktor, informasi setiap pemain di setiap titik pilihan, dan bagaimana mereka melihat gerakan mereka terkait dengan kemungkinan hasil; dan
5. Setelah struktur ditentukan sepenuhnya, analisis biasanya mencari ekuilibriumnya. Ekuilibrium adalah penugasan strategi kepada para aktor, sehingga setiap strategi aktor memaksimalkan utilitas yang diharapkannya, mengingat yang lain menggunakan strategi yang ditugaskan kepada mereka. Jadi ekuilibrium adalah strategi di mana aktor rasional tidak memiliki insentif untuk menyimpang secara sepihak (Walt, 1999).

Teori pilihan rasional menjelaskan bahwa terdapat preferensi yang digunakan dalam menghadapi permasalahan tertentu, aktor dapat mempunyai beberapa preferensi. Pilihan rasional pada akhirnya bersifat transitif yaitu apabila pilihan A merupakan pilihan terbaik dibandingkan dengan pilihan B dan C, maka secara rasional aktor akan mengambil pilihan A.

#### **1.4.Hipotesis**

Kurangnya kapabilitas Indonesia dalam melindungi bangkai kapal milik asing di perairan Indonesia merupakan sebuah bukti bahwa cagar budaya bawah air yang sudah

didefinisikan oleh UNESCO dan UNCLOS harus menjadi tanggung jawab bersama antara negara-negara kapal sebagai pemilik kapal dengan Indonesia yang berlaku sebagai negara pantai. Namun, keputusan Indonesia untuk tidak meratifikasi konvensi UNESCO 1970 juga sangat dipengaruhi beberapa faktor yang tidak sesuai berkaitan dengan konvensi tersebut. Dengan terjadinya kasus ini, Indonesia masih belum membuat keputusan untuk meratifikasi konvensi tersebut. Sebagai negara yang aktif dalam kerjasama internasional, Indonesia sendiri sudah melakukan institusionalisasi dengan negara-negara terkait terutama dengan Belanda dalam menangani kasus ini. Selain itu, preferensi Indonesia dalam keputusan luar negeri juga berpengaruh besar untuk meratifikasi suatu perjanjian, terutama pada UNESCO 1970 dan 2001. Indonesia merasa masih mampu untuk melindungi wilayah laut Indonesia sendiria tanpa perlu campur tangan dari negara lain. Dengan tidak meratifikasi UNESCO 1970 juga 2001 Indonesia mempunyai kewenangan utuh dalam melindungi wilayah laut Indonesia tanpa ada campur tangan dari negara lain. Namun, kehilangan ini menjadi pertanyaan besar tentang kapabilitas Indonesia itu sendiri di mata internasional.

## **1.5. Metodologi Penelitian**

### **1.5.1. Definisi Konseptual**

#### **1.5.1.1. Kebijakan Luar Negeri**

Hermann (1990) mengasumsikan kebijakan luar negeri sebagai kewenangan terencana pemerintah. Selain itu kebijakan luar negeri bersifat *goal-oriented* maupun *problem-oriented* yang dilaksanakan oleh pembuat suatu kebijakan tersebut (Hermann, 1990). Rosati (1994: 225 dalam Gustavsson, 1999) menyebutkan bahwa pemerintah adalah aktor utama dalam menghadapi keadaan saat ini maupun di masa depan (Gustavsson, 1999).

#### **1.5.1.2. Ratifikasi**

Ratifikasi merupakan regulasi/ perjanjian internasional, atau konsitusi, atau dokumen yang diadopsi oleh sebuah negara setelah melakukan persetujuan atas aturan yang ada di dalam regulasi tersebut. Lalu Konvensi Wina 1969 juga mengartikan ratifikasi sebagai tidakan negara untuk menyetujui regulasi/ perjanjian tertentu dalam skala internasional

### **1.5.1.3. Kejahatan Terhadap Properti Budaya (*Trafficking of Cultural Property*)**

Perdagangan properti budaya melibatkan beberapa tindakan yang pada akhirnya dapat mengakibatkan kerugian, kehancuran, penghapusan atau pencurian barang-barang yang tak tergantikan (Hardy, 2016). Artinya, properti yang dinilai sebagai barang budaya baik menurut definisi UNESCO maupun definisi lain harus dilindungi selayaknya barang-barang berharga lain untuk menjaga nilai budaya dari barang tersebut.

### **1.5.1.4. Konvensi UNESCO 1970**

The UNESCO 1970 *Convention on Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export, and Transfer of Ownership of Cultural Property* atau Konvensi UNESCO 1970 merupakan konvensi pertama yang dibuat untuk menanggulangi segala kejahatan dalam kegiatan ilegal properti budaya dalam bentuk pencurian dan perdagangan ilegal. Konvensi ini dibuat oleh UNESCO di Paris pada 12 Oktober sampai 14 November 1970 berdasarkan kasus pencurian yang terjadi di museum dan situs arkeologi dan semakin sadarnya masyarakat dunia tentang kejahatan ini.

### **1.5.1.5. Konvensi UNESCO 2001**

UNESCO 2001 tentang *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* atau perlindungan cagar budaya bawah air diadopsi oleh Konferensi Umum UNESCO pada tahun 2001, memungkinkan negara-negara untuk mengidentifikasi, meneliti dan melindungi warisan budaya bawah air mereka dengan lebih baik, memastikan pelestarian dan keberlanjutannya untuk generasi sekarang dan masa depan.

## **1.5.2. Definisi Operasional**

### **1.5.2.1. Kebijakan Luar Negeri**

Kebijakan luar negeri didefinisikan sebagai cerminan politik domestik suatu negara yang terdiri dari dua unsur, yaitu kaku dan fleksibel. Kebijakan luar negeri yang kaku adalah cerminan dari nilai-nilai politik domestik suatu negara yang sukar dirubah seperti prinsip bernegara. Lalu, fleksibel memiliki arti bahwa kebijakan luar negeri

yang dibuat lebih fokus terhadap masalah strategis, dan lebih memberikan prioritas negara untuk memperjuangkan kepentingan nasional.

#### **1.5.2.2. Benda Cagar Budaya**

Cagar budaya dapat diartikan benda yang memiliki arti/ nilai sejarah tertentu seperti bangunan, benda, struktur, situs, bahkan kawasan cagar budaya. Cagar budaya juga dapat dibedakan sesuai tempat cagar budaya tersebut berasal yaitu di darat dan/ atau di air. Cagar budaya umumnya memiliki nilai sejarah tertentu yang dapat menjadi aspek penting dalam ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/ atau kebudayaan sesuai dengan ketetapan negara tersebut.

#### **1.5.2.3. Kejahatan Terhadap Properti Budaya**

Perdagangan barang budaya adalah impor ilegal, ekspor dan transfer kepemilikan kekayaan budaya, yaitu barang-barang yang penting bagi arkeologi, prasejarah, sejarah, sastra, seni atau sains. Perdagangan barang-barang budaya dapat mengambil bentuk yang berbeda, mulai dari perpindahan artefak akibat penjarahan dari hasil peperangan, lalu yang menjadi fokus utama adalah kasus pencurian barang-barang budaya yang diambil langsung dari lembaga warisan budaya, seperti situs-situs arkeologi ataupun museum nasional. Kemudian hasil curian tersebut diperdagangkan oleh para kelompok kriminal terorganisir yang terlibat melalui pasar gelap. Sebagian besar kejahatan terjadi di seluruh dunia, namun sejauh ini upaya untuk memerangi perdagangan properti budaya belum sebanding dengan gravitasi dan tingkat manifestasi kriminal ini.

### **1.5.3. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian ini adalah penelitian yang bersifat eksplanatif, yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk melakukan penjelasan secara lebih detail tentang sesuatu keadaan, kegiatan, atau peristiwa, yang hasilnya dipaparkan dalam bentuk laporan penelitian. Analisis lebih dijelaskan dan diuraikan lebih detail menggunakan kaitan dengan teori yang ada serta dokumentasi yang dimiliki. Menggunakan penelitian eksplanatif karena mencoba menyambungkan berbagai faktor untuk mencari jawaban atas penelitian ini,

yang mana akan menjawab dan menjelaskan dasar-dasar dan penyebab Indonesia belum ingin meratifikasi Konvensi UNESCO 1970 guna memerangi kejahatan trafficking of cultural property.

#### **1.5.4. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data untuk penelitian ini menggunakan data-data dari buku, artikel internet, jurnal, serta surat kabar. Selain itu penulis juga mengutip tokoh-tokoh penting terkait yang bermaksud untuk memberikan validasi data yang berkaitan dengan penelitian ini:

a. Data primer

Data primer merupakan data yang diambil dari individu terkait melalui wawancara yang dilakukan oleh peneliti. Dalam penelitian ini penulis melakukan wawancara dengan Bapak Kurnia Adi selaku Kasi Pencegahan dan Penindakan Pelanggaran Pengelolaan Sumberdaya Kelautan Perikanan Provinsi Jawa Tengah, dan Ir. Arif Rahman Hakim, M.Si selaku Kabid Pengawasan Sumberdaya Kelautan Perikanan Provinsi Jawa Tengah ataupun staf yang terkait.

b. Data sekunder

Data sekunder yang digunakan peneliti yaitu mengambil informasi dari jurnal-jurnal penelitian terdahulu, buku, beserta data dari internet.

#### **1.5.5. Teknik Analisis Data**

Metode kualitatif merupakan sebuah metode di mana penulis ingin memahami masalah sosial dengan menjadikan manusia sebagai subjek penelitian dengan memberikan hasil penelitian yang kompleks dengan cara memberikan data dari sumber yang terpercaya serta dilakukan dengan objektif (Creswell, 2010). Langkah-langkahnya adalah:

1. Melakukan pengumpulan data

Metode yang digunakan penulis dalam penelitian ini merupakan studi kepustakaan dimana penulis mengumpulkan data-data sekunder yang terkait dengan judul penelitian. Penulis menggunakan data sekunder yang terdiri dari peraturan perundangan, keputusan negara, teori, serta pendapat ilmuwan terdahulu.

2. Melakukan analisis data secara kualitatif

Data yang diperoleh selanjutnya dianalisa dalam bentuk deskriptif atau secara rinci. Data yang diuraikan merupakan data yang penulis temukan

melalui studi kepustakaan melalui internet, jurnal, serta berita surat kabar.

3. Melakukan verifikasi data atau triangulasi

Triangulasi merupakan metode verifikasi data yang berguna untuk membandingkan data yang penulis dapat dengan data lain. Triangulasi berguna untuk mengambil kesimpulan dari beberapa sudut pandang (perspektif) yang berbeda.

4. Penarikan kesimpulan.

Miles & Huberman mengartikan penarikan kesimpulan sebagai satu dari kegiatan yang utuh. Artinya kesimpulan-kesimpulan yang sudah didapatkan divalidasi ulang dalam sebuah penelitian. Validasi yang dilakukan menggunakan tinjauan pada catatan-catatan yang sudah penulis dapat bahkan menggunakan metode tukar pendapat dengan kolega untuk memberikan validasi dan pertanggungjawaban atas penelitian tersebut.

## **1.6.Sistematika Penulisan**

Penelitian ini akan disajikan secara sistematis sebagai berikut :

BAB I : Pada bab ini dijelaskan secara garis besar mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II: Bab ini memberikan gambaran kegiatan pencurian dan perdagangan gelap benda cagar budaya yang terjadi di Indonesia serta menjelaskan mengenai isi Konvensi UNESCO 1970 dan 2001.

BAB III : Analisis sikap kebijakan luar negeri Indonesia yang tidak ikut serta untuk meratifikasi Konvensi UNESCO 1970 dan 2001 dalam upaya memeberantas pencurian dan perdagangan gelap benda cagar budaya.

BAB IV : Kesimpulan dan Saran, merupakan bab yang berisikan kesimpulan yang diperoleh dari penelitian dan saransaran dari peneliti dalam konteks sebagai peneliti.