

**PENGATURAN BENDA MUATAN KAPAL
TENGGELOAM DALAM RANGKA PERLINDUNGAN
DAN PELESTARIAN WARISAN BUDAYA**

DI INDONESIA¹

Oleh: Fanny Priscyllia²

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini yaitu untuk mengetahui pengaturan benda muatan kapal tenggelam (BMKT) yang terdapat dalam hukum nasional serta hukum internasional dan kelemahan dari pengaturan BMKT di Indonesia serta urgensi meratifikasi *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* 2001. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan sejarah. Berdasarkan hasil penelitian bahwa pengaturan BMKT selama ini dalam peraturan nasional belum menerapkan prinsip utama perlindungan warisan budaya bawah air karena pengelolaannya masih terpaku pada aspek ekonomi sehingga masih banyak ditemukan permasalahan terkait BMKT di Indonesia. Eksploitasi komersial, kurangnya aspek perlindungan dan pengawasan, dan ketiadaan aturan khusus terkait BMKT menjadi beberapa kelemahan dari peraturan nasional sehingga diperlukan payung hukum yang mengatur mengenai pengelolaan BMKT yang berkelanjutan dengan menerapkan konsep pelestarian in-situ yang merupakan pilihan utama dalam rangka perlindungan dan pelestarian BMKT sebagai warisan budaya bawah air dengan meratifikasi *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* 2001 untuk melestarikan budaya bawah air, pelestarian *in situ* sebagai pilihan utama, tidak ada eksploitasi komersial dan pelatihan dan berbagi informasi sehingga mewujudkan hukum nasional yang mengandung kepastian, keadilan, dan kemanfaatan.

Kata Kunci: Pengaturan, Warisan Budaya, Warisan Budaya Bawah Air, BMKT.

ABSTRACT

The purpose of this study is examine and analyze the management of valuable object from sunken ships (BMKT) based on Indonesia's law and the urgency to ratify Convention on the Protection of the Underwater 2011 by Indonesian government as a protection effort of valuable

objects from sunken ship (BMKT) as an underwater cultural heritage. This research method used in this thesis is normative research with using statute approach, conceptual approach, and historical approach. Based on the results of research that the current regulation of BMKT in national regulations is still focused on economic aspects so that there are still many problems related to BMKT in Indonesia. Commercial exploitation, lack of protection and supervision aspects, and the absence of special rules related to BMKT are some of the weaknesses of national regulations so that Indonesia needed regulation that sustainable management of BMKT by applying the concept of in-situ conservation which is the main choice in the framework of protection and preservation of BMKT as underwater cultural heritage by ratifying the Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage 2001. The Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage 2001 has 4 (four) main principles that make Indonesia need to ratify the convention namely the obligation to preserve the underwater culture, preservation in situ as the main choice, no commercial exploitation and training and information sharing to realize national law that contains certainty, justice, and expediency.

Keyword: Regulation, Cultural Heritage, Underwater Cultural Heritage, BMKT.

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara kepulauan yang hampir seluruh wilayah Indonesia merupakan wilayah perairan dengan jumlah pulau kurang lebih 17.508 pulau dan panjang garis pantai mencapai 99.093 kilometer yang menempatkan Indonesia pada posisi kedua didunia setelah Kanada yang memiliki panjang garis pantai terpanjang.³ Wilayah perairan Indonesia dengan luas sekitar 70% (tujuh puluh persen) dari total luas wilayah Indonesia atau kurang lebih 3.166.080 km² dari total luas wilayah 5.193.250 km².⁴ Wilayah perairan yang luas memberikan keuntungan bagi Indonesia berupa melimpahnya sumber daya kelautan baik sumber daya kelautan hayati maupun sumber daya kelautan non-hayati.

³ Beni Pramula. *Ironi Negara Kepulauan* (Jakarta, PT. Elex Media Komputindo, 2015), 2.

⁴ Misbach Muchjiddin, Atje. *Status Hukum Perairan Kepulauan Indonesia dan Hak Lintas Kapal Asing* (Bandung, Penerbit Alumni, 1993), 1-2.

¹ Artikel Penelitian Mandiri

² Fakultas Hukum Universitas Ngurah Rai

Letak geografis Indonesia yang strategis dan sebagian besar wilayahnya merupakan wilayah perairan yang menghubungkan beberapa negara wilayah Eropa, Afrika, Timur Tengah, Asia Selatan dan Asia Timur yang kemudian melakukan transaksi perdagangan atau sekedar singgah di wilayah Indonesia menjadikan Indonesia dikenal sejak dahulu sebagai jalur lalu lintas pelayaran Internasional yang ramai⁵ dilalui oleh kapal-kapal yang melintas membawa hasil rempah atau hasil kekayaan bumi lainnya untuk didistribusikan ke negara-negara di wilayah Eropa (pada saat itu menjajah Indonesia) pada periode 1511-1526.⁶

Arus perdagangan yang padat, kondisi perairan seperti adanya karang atau batuan, keadaan cuaca yang kurang baik atau buruk, kondisi kapal, kelebihan beban muatan dan sebagainya menyebabkan kapal-kapal yang melintasi perairan Indonesia tenggelam akibat kecelakaan maupun karena kondisi cuaca atau bencana alam yang terjadi diperairan. Kapal karam tersebut menyimpan benda-benda didasar laut perairan kurang lebih beberapa ratus tahun lamanya. Benda-benda tersebut disebut sebagai Benda Berharga Asal Muatan Kapal Tenggelam (selanjutnya disebut BMKT) merupakan salah satu jenis dari benda cagar budaya yaitu warisan budaya bawah air yang mempunyai nilai sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan yang penting bagi Indonesia serta nilai ekonomis yang sangat tinggi.

The Dictionary of Disaster at Sea mencatat bahwa kurang lebih sebanyak 12.542 kapal karam atau tenggelam dilautan dalam kurun waktu sekitar 133 tahun yaitu antara tahun 1824 hingga tahun 1962.⁷ Kapal-kapal tenggelam pada wilayah perairan Indonesia diperkirakan kurang lebih 464 titik lokasi kapal tenggelam yang disampaikan oleh Sekretaris Asosiasi Perusahaan Pengakatan dan Pemanfaatan Benda Muatan Kapal Tenggelam Indonesia (APPP BMKTI) dan kurang lebih 134 lokasi kapal tenggelam di Pelabuhan Ratu dan 37 lokasi di Selat Malaka yang disampaikan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Kementerian Kelautan dan Perikanan

⁵ Titi Surti Nastiti, 2005, *Pasar Di Jawa Pada Masa mataram Kuna Abad VII – IX Masehi* (Jakarta, PT. Dunia Pustaka Jaya, 2005), 13.

⁶ Djoko Pramono. *Budaya Bahari* (Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2005), 47.

⁷ L. Hamilton, Dony. *Overview of Conservation in Archaeology: Basic Conservation Procedures*, (Texas, Texas A & M University, 2000), 4.

(KKP).⁸ Karang Haliputan di Kepulauan Pongok Riau, Selat Sunda, Kepulauan Karimun Jawa, Perairan Kepulauan Gili Raja; Tulamben dan beberapa titik lainnya merupakan beberapa kawasan ditemukannya lokasi kapal tenggelam.⁹

Cagar budaya bawah air atau warisan budaya bawah air meliputi sisa-sisa aktivitas manusia dibawah air (laut, sungai dan/atau danau) termasuk peradaban kuno begitu juga kota atau situs prasejarah yang terdapat didasar air yang berubah akibat perubahan iklim atau geologi. Cagar budaya bawah air atau warisan budaya bawah air tersebut memiliki sejarah penting yang menyimpan pengetahuan tentang pola migrasi, pola perdagangan, ekspor, produksi maupun budaya dan tidak terlepas dari ekonomi.

Nilai ekonomis yang sangat tinggi dan perkembangan teknologi saat ini yang memudahkan para pemburu harta karun dengan mudah mengakses titik lokasi kapal tenggelam yang didukung dengan peralatan teknologi menyelam.¹⁰ Emas batangan, koin langka, porselen dan benda-benda antik dari kapal karam yang menyimpan informasi tentang peradaban aktivitas masa lalu.¹¹ Penemuan BMKT sebagai warisan budaya bawah air yang dengan mudah dapat diakses oleh manusia dikhawatirkan dapat disalahgunakan dengan mengabaikan nilai sejarah dan hanya berpusat pada nilai ekonomis.

Benda-benda bersejarah tersebut membuat para pemburu harta karun (*treasure hunters*) atau *salvors* melakukan pemburuan, pengangkatan, dan pemanfaatan. Pada tahun 2010, seorang berkebangsaan Australia yaitu Michael Hatcher meraup keuntungan hasil pelelangan BMKT yang didapatkan dari wilayah laut Indonesia di Chiristi'e, Belanda yaitu seratus keping emas batangan dan dua puluh ribu keramik dengan harga USD 17 Juta dari muatan kapal Geldermassen milik *Vereenigde Oostindische Compagnie* (VOC) yang karam di Karang

⁸ Kusnul Nur Kasanah, 2016, *Pemerintah Diminta Tentukan Arah Arah Dalam Pengelolaan Benda Muatan Kapal Tenggelam (BMKT)*, Media Tata Ruang (Online News), <http://mediatataruang.com/pemerintah-diminta-tentukan-arah-pengelolaan-benda-muatan-kapal-tenggelam-bmkt/> diakses pada 24 Oktober 2018 Pukul 20:31 WITA.

⁹ Agus Sudaryadi, 2014, *Survei Kapal Tenggelam di Perairan Pulau Pongok Kabupaten Bangka Selatan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung*, Buletin Relik No.7 Juni 2010, diakses pada tanggal 23 Oktober 2018 Pukul 13:41 WITA.

¹⁰ Syafrinaldi. *Hukum Laut Internasional* (Pekanbaru, UIR Press, 2005), 84.

¹¹ Forest, Craig. *International Law and the Protection of Cultural Heritage* (Routledge, 2010), 287-288.

Heliputan, perairan Tanjung Pinang, muatan kapal Tek Sing yang karam di Perairan Kepulauan Bangka dengan nilai mencapai 500 miliar rupiah, dan Perselen Dinasti Ming dari kapal yang karam di Perairan Blanakan, Subang dengan nilai yang mencapai USD 200 juta.¹²

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Tahun 1945) menyatakan bahwa “bumi dan air dan dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. BMKT sebagai warisan budaya bawah air yaitu sumber daya kelautan non-hayati merupakan kekayaan alam yang dikuasai oleh negara.

Dasar hukum pengaturan BMKT sebagai cagar budaya bawah air yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya (selanjutnya disebut UU Cagar Budaya) dan peraturan di bawahnya yaitu Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2009 tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal yang Tenggelam (selanjutnya disebut Kepres 12/2009 tentang Pannas BMKT).

Pengaturan cagar budaya termasuk cagar budaya bawah air pada hukum nasional yaitu Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya menentukan bahwa kapal yang tenggelam dalam kurun waktu minimal 50 tahun atau lebih yang memiliki arti khusus bagi sejarah, ilmu pengetahuan, agama dan/atau kebudayaan dikategorikan sebagai benda cagar budaya bawah air atau istilah pada hukum Internasional adalah warisan budaya bawah air atau *underwater cultural heritage*. Cagar budaya bawah air atau warisan budaya bawah air meliputi sisa-sisa aktivitas manusia dibawah air (laut, sungai dan/atau danau) termasuk peradaban kuno begitu juga kota atau situs prasejarah yang terdapat didasar air yang berubah akibat perubahan iklim atau geologi. Cagar budaya bawah air atau warisan budaya bawah air tersebut memiliki sejarah penting yang menyimpan pengetahuan tentang pola migrasi, pola perdagangan, ekspor, produksi maupun budaya dan tidak terlepas dari ekonomi.

Pemerintah bekerja sama dengan Pannas BMKT dalam hal pengelolaan BMKT, namun masih banyak kendala yang dihadapi, antara lain: wilayah laut Indonesia yang sangat luas yang menyulitkan inventarisasi BMKT, kurangnya sumberdaya manusia yang membantu dalam penegakan hukum, dan perawatan BMKT pasca-pengangkatan yang masih belum maksimal. Selain itu, masalah lain yang timbul adalah pencurian BMKT yang masih terjadi, adanya benturan pandangan terkait pengelolaan BMKT di beberapa lembaga anggota Pannas BMKT, serta kepentingan-kepentingan seperti kepentingan ekonomi, sosial, budaya, ilmu pengetahuan, pendidikan, hukum, dan politik belum dapat diakomodir secara keseluruhan di dalam peraturan perundang-undangan yang saat ini berlaku.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat ditarik permasalahan yang menjadi titik fokus untuk dibahas yaitu:

1. Bagaimana pengaturan BMKT yang terdapat dalam hukum nasional dan hukum Internasional?
2. Apa kelemahan dari peraturan Indonesia dan urgensi untuk meratifikasi *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* 2001 bagi Indonesia sebagai upaya perlindungan dan pelestarian BMKT?

2. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Peter Mahmud menyebutkan bahwa penelitian hukum merupakan proses menemukan aturan hukum, prinsip maupun doktrin untuk menjawab isu hukum yang ada¹³. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*) yang digunakan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini

¹²<https://news.detik.com/berita/d-1348436/pemburu-harta-karun-michael-hatcher-dicekal>, diakses pada tanggal 18 November 2010, pukul 20:21WITA.

¹³ Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-8 (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2013), 35.

akan dilakukan dengan mengkaji dan menganalisa peraturan perundang-undangan terkait BMKT, pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) yang bermula dari pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan terkait BMKT dan pendekatan sejarah (*Historical Approach*) untuk mengkaji periodisasi peraturan perundang-undangan terkait BMKT. Teknik pengumpulan bahan hukum dimaksudkan untuk memperoleh bahan hukum dalam penelitian. Teknik pengumpulan bahan hukum yang mendukung dan berkaitan dengan penelitian normatif adalah studi dokumen (studi kepustakaan) dengan menggunakan sistem kartu (*card sytem*).

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam Di Indonesia

Wilayah perairan Indonesia dikenal sebagai jalur pelayaran dan perdagangan dunia sejak dulu. Kapal-kapal asing berlayar di perairan Indonesia baik untuk melakukan transaksi perdagangan maupun berlayar melewati atau singgah di beberapa pelabuhan di Indonesia.

Pada zaman dulu, umumnya aktivitas perdagangan dilakukan dengan menggunakan kapal. Kapal-kapal tersebut ada yang mengalami gangguan ataupun kendala sehingga menyebabkan beberapa kapal tenggelam di perairan Indonesia beserta dengan awak dan barang muatan yang diangkut yakni barang-barang dagangan seperti rempah-rempah, emas, porselen dan sebagainya. Penyebab utama suatu kapal/perahu tenggelam, diantaranya:¹⁴

1. Penguasaan geografi kelautan;
2. Cuaca (penguasaan pengetahuan meteorology);
3. Peperangan; dan
4. Kelalaian manusia (*human error*).

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (selanjutnya disingkat UNESCO) mencatat bahwa Indonesia memiliki kurang lebih 500 (lima ratus) warisan budaya bawah air. Penelitian tahun 2004 dari dokumen *Vereenigde Oostindische Compagnie* mencatat bahwa kurang lebih 274 (dua ratus tujuh puluh empat) warisan budaya bawah air yang dimiliki oleh Indonesia. Penelitian pada tahun 2004 dari

dokumen yang dimiliki oleh Belanda, Inggris, Portugis, dan China mencatat bahwa kurang lebih 460 (empat ratus enam puluh) warisan bawah air yang dimiliki oleh Indonesia.¹⁵

Lokasi penemuan kapal karam beserta benda-benda muatannya yang telah ditemukan oleh PANNAS BMKT di Indonesia adalah antara lain yaitu:¹⁶

- | | | |
|--------------------------|---|--|
| 1) Selat Malaka | : | 37 (tiga puluh tujuh) lokasi; |
| 2) Perairan Riau | : | 17 (tujuh belas) lokasi; |
| 3) Selat Bangka | : | 7 (tujuh) lokasi; |
| 4) Selat Gaspar | : | 5 (lima) lokasi; |
| 5) Kepulauan Enggano | : | 11 (sebelas) lokasi; |
| 6) Belitung | : | 9 (sembilan) lokasi; |
| 7) Selat Karimata | : | 3 (tiga) lokasi; |
| 8) Pelabuhan Ratu | : | 134 (seratus tiga puluh empat) lokasi; |
| 9) Kepulauan Seribu | : | 18 (delapan belas) lokasi; |
| 10) Perairan Cilacap | : | 51 (lima puluh satu) lokasi; |
| 11) Perairan Jawa Tengah | : | 9 (sembilan) lokasi; |
| 12) Karimun Jawa | : | 14 (empat belas) lokasi; |
| 13) Selat Madura | : | 5 (lima) lokasi; |
| 14) NTB/NTT | : | 8 (delapan) lokasi; |
| 15) Selat Makassar | : | 8 (delapan) lokasi; |
| 16) Teluk Tomini | : | 3 (tiga) lokasi; |
| 17) Perairan Ambon | : | 13 (tigas belas) lokasi; |
| 18) Perairan Morotai | : | 7 (tujuh) lokasi; |
| 19) Perairan Halmahera | : | 16 (enam belas) lokasi; |

¹⁵ Adila Hukmu, Arina. "Tanggungjawab Negara dalam Penyelamatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal yang Tenggelam Sebagai Aset Negara" Tesis Fakultas Hukum Diponegoro, Semarang (2015), 2.

¹⁶ Hakim, Lukman. "Refleksi Kasus Pencurian BMKT di Perairan Kepulauan Riau melalui "Media" Analisis SWOT", Varuna: Jurnal Arkeologi Bawah Air, Vol. 9 (2015): 74-75.

¹⁴ Pannas BMKT. *Kapal Karam Abad Ke-10 di Laut Jawa Utara Cirebon* (Jakarta, PT. Archipelago Nine Tech., 2008), 10.

- 20) Irian Jaya : 32 (tiga puluh dua) lokasi;
 21) Perairan Arafuru : 57 (lima puluh tujuh) lokasi.

BMKT memiliki nilai ekonomis yang sangat tinggi sehingga rentan terjadinya pencurian yang dilakukan oleh para pemburu harta karun (*hunter treasure*) dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi saat ini. BMKT tidak hanya memiliki nilai ekonomis tetapi juga budaya, pendidikan, ilmu pengetahuan dan sejarah bagi masyarakat Indonesia mengenai peradaban Indonesia bahkan dunia pada masa lampau.

3.1.1 Peraturan Perundang-Undangan tentang Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam

Indonesia sebagai Negara Kepulauan dengan luas wilayah laut seluas 5,8 juta km² yang didalamnya terdapat sumber daya laut baik itu sumber daya laut hayati maupun non hayati yang sangat berlimpah. Pengaturan terhadap BMKT sangat diperlukan untuk dapat melindungi wilayah perairan dan sumber daya laut termasuk didalamnya BMKT sebagai warisan budaya bawah air.

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya

Warisan budaya bawah air atau disebut cagar budaya bawah air merupakan salah satu bagian dari benda cagar budaya termasuk didalamnya BMKT yang berada di bawah air. Perbedaan yang cukup signifikan antara UU No.5/1992 dengan UU No.11/2010 tentang Cagar Budaya adalah UU No.11/2010 memberikan perhatian lebih mengenai perlindungan cagar budaya bawah air dibandingkan dengan UU No.5/1992. UU No.11/2010 tentang Cagar Budaya dalam pasal-pasalnyanya menyebutkan dengan jelas mengenai cagar budaya bawah air. Pada Pasal 1 UU No.11/2010 tentang Cagar Budaya diatas disebutkan tentang situs dan benda cagar budaya baik di darat maupun di air. Peraturan sebelumnya yaitu UU No.5/1992 dalam penjelasannya tentang situs dan benda cagar budaya tidak memberi penekanan pada cagar budaya bawah air. Pasal 12 ayat (1) UU No.5/1992 tentang Cagar Budaya dijelaskan mengenai "pencarian" yaitu:

"setiap orang dilarang mencari benda cagar budaya atau benda berharga yang tidak diketahui pemiliknya dengan cari pengalihan, penyelaman, pengangkatan, atau dengan cara lainnya, tanpa seizing dari pemerintah". Pada pasal tersebut dalam UU No.5/1992 tentang Cagar Budaya kemudian sedikit memberikan penafsiran mengenai cagar budaya bawah air sedangkan pada pasal-pasal sebelumnya tidak memberikan definisi terkait dengan cagar budaya bawah air. Sedangkan dalam Pasal 12 ayat (1) dengan menyebutkan kata "penyelaman" yang merujuk pada cagar budaya bawah air yaitu berupa *shipwreck* maupun BMKT. Berbeda dengan UU No.11/2010 tentang Cagar Budaya pada pasal awalnya memberikan penjelasan mengenai keberadaan cagar budaya bawah air dalam hal perlindungan hukumnya.

2. Konvensi Internasional Perlindungan Warisan Budaya Bawah Air 2001 (*Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage 2001*)

Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang *United Nations Convention on the Law of Sea 1982* (selanjutnya disingkat UNCLOS 1982), negara-negara yang memiliki warisan budaya bawah air diwajibkan untuk memberikan perlindungan terhadap warisan budaya bawah air tersebut. Timbulnya kasus pencurian terhadap BMKT yang terjadi di berbagai negara. Hal tersebut mendorong Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk mengatasi permasalahan yang berhubungan dengan laut terutama kekayaan atau warisan budaya yang berada di bawah air atau di dasar laut.

UNCLOS 1982 belum dapat mengatasi semua permasalahan yang berkaitan dengan laut, contohnya pencurian yang kerap terjadi atas BMKT karena perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi terutama dalam bidang kelautan maka diperlukan suatu peraturan khusus yang dapat mengatur mengenai BMKT termasuk didalamnya pengelolaan dan pemanfaatan yang dilakukan secara illegal demi kepentingan ekonomis. Aturan mengenai cagar budaya bawah air hanya diatur dalam Pasal 149 dan Pasal 303 UNCLOS 1982 kurang memadai sebagai

instrumen Internasional untuk melindungi dan melestarikan kelangsungan dari warisan budaya bawah air.

PBB mengeluarkan sebuah konvensi Internasional yang secara khusus memuat aturan dasar dalam hal pelestarian terhadap cagar budaya bawah air. UNESCO merupakan salah satu lembaga yang berada dibawah PBB yang menangani masalah pendidikan, sosial dan kebudayaan, menyusun suatu konvensi khusus yang bertujuan untuk melindungi warisan budaya bawah air pada tahun 1993. Kemudian pada tahun 1996, negara-negara anggota PBB sepakat untuk menyelesaikan suatu instrumen hukum yang mengikat terkait perlindungan warisan budaya bawah air. Pada tahun 1998, para ilmuwan mengadakan pertemuan untuk membuat draft konvensi perlindungan warisan budaya bawah air yang diadakan di Paris, Perancis. Tahun berikutnya 1999, para ilmuwan tersebut kembali mengadakan pertemuan untuk menyelesaikan draft konvensi tersebut. Dua tahun kemudian, lahirnya Konvensi Perlindungan Warisan Budaya Bawah Air 2001 (*Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage 2001*) atau sering dikenal dengan nama Konvensi 2001.¹⁷

Prinsip-prinsip umum dari *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage 2001* antara lain adalah:

1. Negara-negara yang mengikatkan diri pada konvensi berjanji untuk melakukan perlindungan dan pemanfaatan terhadap warisan budaya bawah air yang berguna untuk kepentingan umat manusia.
2. Tindakan eksploitasi secara komersil yang dilakukan untuk perdagangan dan spekulasi terhadap warisan budaya bawah air merupakan tindakan yang dilarang.

Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage 2001 menetapkan suatu standar bagi perlindungan cagar budaya bawah air bagi negara-negara yang meratifikasi konvensi tersebut sehingga secara otomatis konvensi ini hanya berlaku bagi negara yang telah meratifikasi. Indonesia merupakan salah satu negara yang belum melakukan ratifikasi terhadap *Convention on the Protection of the Underwater*

Cultural Heritage 2001 tersebut, padahal Indonesia dikenal sebagai negara kepulauan terbesar di dunia yang memiliki jumlah situs kapal karam terbanyak.

3.1.2 Status Hukum Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam Sebagai Salah Satu Warisan Budaya Bawah Air

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa: *"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"*. Indonesia sebagai negara kepulauan yang memiliki wilayah perairan yang luas yaitu dua pertiga wilayah Indonesia merupakan lautan. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 diatas menerangkan kekayaan alam baik sumber daya hayati maupun sumber daya non hayati yang terkandung didalam bumi dan air yang terdapat dalam wilayah Indonesia merupakan kekayaan yang dikuasai oleh negara dalam hal ini pemerintah dengan tujuan kesejahteraan rakyat.

Pasal 1 angka 1 UU Cagar Budaya memberikan definisi terhadap 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/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan. Pasal 1 *Covention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage 2001* mengatur beberapa syarat sebuah benda dikategorikan sebagai warisan budaya bawah laut, yaitu:

For the purposes of this Convention:

(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 content, together*

¹⁷ Situs History Convention 2001 (*United Nation Educational, Scientific, and Cultural Organization*) yang diakses dari laman <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/> pada tanggal 3 Juli 2019 pukul 20:25 WITA.

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 in the seabed and still in use shall not be considered as underwater cultural heritage.*

Suatu benda yang dapat dikategorikan sebagai warisan budaya bawah air berdasarkan konvensi diatas yaitu:

1. Situs, struktur, bangunan, artefak dan sisa-sisa manusia bersama dengan konteks arkeologi dan alam;
2. Kapal, pesawat terbang, kendaraan lainna atau bagian lainnya, karg atau isi lainna.
3. Objek karakter prasejarah.

Warisan budaya juga dapat diartikan sebagai benda-benda yang artistik, sastra, arsitektural, bersejarah, arkeologikal, etnologikal, pengetahuan atau teknologi baik bergerak dan tidak bergerak yang mencerminkan nilai suatu bangsa.

Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage 2001 mengatur bahwa warisan budaya bawah air sebagai bagian integral dari warisan budaya kemanusiaan dan merupakan elemen yang penting dalam sejarah masyarakat suatu bangsa.

3.2 Kelemahan Peraturan Dan Urgensi Meratifikasi Convention On The Protection Of The Underwater Cultural Heritage 2011 Bagi Indonesia Dalam Pengaturan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam

Terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional yang me bentuk suatu Pemerintahan negara Indonesia untuk melindungi segenap rakyat dan bangsa serta tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan salah satu Visi

Pembangunan Hukum Nasional.¹⁸ Visi tersebut diaplikasikan ke dalam salah satu Misi Pembangunan Nasional yaitu mewujudkan hukum nasional yang megandung kepastian, keadilan dan kebenaran dengan memperhatikan nilai-nilai hukum yang ada dalam masyarakat.

Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage 2001 (Konvensi Perlindungan Warisan Budaya Bawah Air 2001) merupakan salah satu peraturan Internasional yang mengatur warisan budaya bawah air termasuk BMKT. Konvensi ini memberikan suatu standar yang tinggi dalam pengaturan terhadap warisan budaya bawah air. Indonesia sendiri belum melakukan ratifikasi terhadap konvensi ini.

UU Cagar Budaya tidak mengatur secara jelas mengenai warisan budaya bawah air khususnya BMKT baik pengelolaan maupun pemberian izin untuk melakukan pengangkatan terhadap BMKT. UU Cagar Budaya mengatur beberapa pengaturan mengenai benda cagar budaya di air yang salah satunya adalah BMKT implisit yaitu mengenai pelestarian, pencarian, pengaturan zonasi, dan pemeliharaan, tetapi tidak diatur secara jelas sebagaimana halnya benda cagar budaya yang terdapat di daratan.

Pengaturan mengenai cagar budaya yang dimaksudkan dalam UU Cagar Budaya yaitu pengelolaan benda cagar budaya yang berada di darat. Sehingga penanganan benda cagar budaya yang ada dalam undang-undang lebih mengarah pada benda cagar budaya di daratan yaitu kriteria cagar budaya, penemuan dan pencarian, register nasional cagar budaya sampai kepada pengelolaan dan pelestarian yang dititikberatkan pada benda cagar budaya yang berada di daratan.

Ketentuan Internasional yaitu *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage 2011* maupun peraturan perundang-undangan nasional mengenai Cagar Budaya, keduanya mengakui bahwa warisan budaya bawah air dan cagar budaya merupakan warisan budaya dunia (*world heritage*). Namun, konvensi tersebut menitikberatkan pada fakta bahwa banyaknya kegiatn-kegiatan ilegal yang dapat mengganggu keberadaan dari warisan budaya bawah air. Kegiatan illegal tersebut selain melanggar yuridiksi Negara juga akan menghilangkan nilai dari benda budaya itu sendiri.

¹⁸ Syamsuddin, Azis. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang* (Jakarta, Sinar Grafika, 2013), 1.

Indonesia telah menetapkan seperangkat aturan hukum yang berkaitan dengan benda cagar budaya termasuk didalamnya BMKT yaitu UU Cagar Budaya, Keppres 25/1992 tentang Pembagian Hasil Pengangkatan BMKT Antara Pemerintah Dan Perusahaan, serta Keppres 12/2009 tentang PANNAS BMKT. Indonesia membutuhkan suatu konstruksi norma yang dapat mengatasi kelemahan-kelemahan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan BMKT sebagai salah warisan budaya bawah air. Kelemahan-kelemahan peraturan perundang-undangan, antara lain: terbatasnya kapasitas dalam pengawasan dan pengendalian BMKT dan terbatasnya kualitas dan kuantitas sumber daya manusia jika dibandingkan dengan luas wilayah perairan Indonesia, fasilitas dan infrastruktur pendukung survei, pengangkatan dan penanganan pasca-pengangkatan yang tidak memadai, ketiadaan museum maritim untuk megakomodir berbagai warisan budaya bawah air termasuk BMKT serta perlunya kerjasama Internasional untuk melawan perburuan dan penjarahan harta karun bawah air yaitu BMKT.

Konvensi Perlindungan Warisan Budaya Bawah Air tahun 2001 (*Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* 2001) memiliki tujuan untuk memperkuat perlindungan warisan budaya bawah air dari segi peraturan atau norma maupun secara teknis. Konvensi tersebut menawarkan sebuah kerjasama Internasional di bidang pelestarian warisan budaya bawah air terutama untuk Negara-negara yang kurang mampu melakukan kewajiban untuk melestarikan warisan budaya secara maksimal. Hal tersebut sejalan dengan tujuan nasional Indonesia yakni meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mempromosikan warisan budaya bangsa kepada masyarakat Internasional.

Konvensi Perlindungan Warisan Budaya Bawah Air 2001 menempatkan negara-negara peserta sebagai jembatan untuk dapat memberikan ruang dan kesempatan kepada pihak asing dalam hal ini parak pihak konvensi untuk mengintervensi segala hal yang berkaitan dengan wairsan budaya bawah air. Namun intervensi yang dimaksud tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan nasional. Konvensi ini tetap memberikan kewenangan kepada negara untuk mengawasi dan menentukan segala bentuk kegiatan yang berada dalam yuridiksinya. Hal tersebut dilakukan agar negara tidak kehilangan kedaulatan terhadap

wilayahnya meskipun telah meratifikasi konvensi ini. Konvensi tahun 2001 ini pada intinya memberikan suatu standart internasional yang tinggi dalam perlindungan warisan budaya bawah air.

4. PENUTUP

Kesimpulan

Pengaturan BMKT pada peraturan perundang-undangan nasional yang berlaku masih cenderung kepada pemanfaatan ekonomi yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip dari pelestarian warisan budaya bawah air yaitu melestarikan warisan budaya bawah air dan *no commercial exploitation* (tidak diperjualbelikan). Pengelolaan BMKT di Indonesia selama ini belum menerapkan konsep pelestarian in-situ karena pengelolaannya masih terpaku pada pengangkatan dan pemanfaatan yang dilakukan dengan memindahkan dengan BMKT dari tempat asal.

Eksplotasi komersial terhadap BMKT menyebabkan kemungkinan hilang, hancur dan tersebarnya warisan budaya bawah air yang dimiliki oleh Indonesia menjadi salah satu kelemahan pengaturan BMKT. *Convention On The Protection Of Underwater Cltural Heritage* 2011 memiliki 4 (empat) prinsip utama yang membuat Indonesia perlu meratifikasi konvensi tersebut yaitu kewajiban untuk melestarikan budaya bawah air, pelestarian *in situ* sebagai pilihan utama, tidak ada eksploitasi komersial dan pelatihan dan berbagi informasi. Penerapan konsep *in-situ preservation* atau pelestarian *in*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Forest, Craig. *International Law and the Protection of Cultural Heritage* (Routledge, 2010).
- L. Hamilton, Dony. *Overview of Conservation in Archaeology: Basic Conservation Procedurs* (Texas, Texas A & M University, 2000).
- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum* Cetakan Ke-8 (Jakarta, Kencana, 2013).
- Misbach Muchjiddin, Atje. *Status Hukum Perairan Kepulauan Indonesia dan Hak Lintas Kapal Asing* (Bandung, Penerbit Alumni, 1993).
- Nastiti, Titi Surti. *Pasar Di Jawa Pada Masa mataram Kuna Abad VII – IX Masehi* (Jakarta, PT. Dunia Pustaka Jaya, 2005).

- Pannas BMKT. *Kapal Karam Abad Ke-10 di Laut Jawa Utara Cirebon* (Jakarta, PT. Archipelago Nine Tech., 2008).
- Pramono, Djoko. *Budaya Bahari* (Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2005).
- Pramula, Beni. *Ironi Negara Kepulauan* (Jakarta, PT. Elex Media Komputindo, 2015).
- Syafrinaldi. *Hukum Laut Internasional* (Pekanbaru, UIR Press, 2009).
- Syamsuddin, Aziz. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang* (Jakarta, Sinar Grafika, 2013).

Jurnal

- Hakim, Lukman. Refleksi Kasus Pencurian BMKT di Perairan Kepulauan Riau melalui "Media" Analisis SWOT, *Varuna: Jurnal Arkeologi Bawah Air*, Vol. 9/2015.

Skripsi

- Adila, Arina Hukmu, 2015, Tanggungjawab Negara dalam Penyelamatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal yang Tenggelam Sebagai Aset Negara *Skripsi* Fakultas Hukum Diponegoro, Semarang.

Internet

- Nur Kasanah, Kusnul, 2016, Pemerintah Diminta Tentukan Arah Arah Dalam Pengelolaan Benda Muatan Kapal Tenggelam (BMKT), *Media Tata Ruang (Online News)*,
<http://mediatataruang.com/pemerintah-diminta-tentukan-arah-pengelolaan-benda-muatan-kapal-tenggelam-bmkt/>
- Sudaryadi, Agus, 2014, Survei Kapal Tenggelam di Perairan Pulau Pongok Kabupaten Bangka Selatan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, *Buletin Relik No.7 Juni 2010*,
- History Convention 2001 diakses dari
<http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/>
<https://news.detik.com/berita/d-1348436/pemburu-harta-karun-michael-hatcher-dicekal>.