

TINJAUAN HUKUM INTERNASIONAL TERHADAP PERLINDUNGAN CAGAR BUDAYA SAAT KONFLIK BERSENJATA ¹

Vanaquesa Pingkan²

vanaquesa@gmail.com

Natalia Lana Lengkong³

nl.lengkong@unsrat.ac.id

Stefan Obadja Voges⁴

stefan.voges@unsrat.ac.id

ABSTRAK

Perlindungan cagar budaya (*cultural property*) dalam Hukum Internasional telah ada sejak masa Romawi dan Yunani. Cagar budaya dianggap sebagai bagian dari peradaban kehidupan manusia. Pada masa modern, merusakkan cagar budaya masuk dalam kategori melanggar Hak Asasi Manusia (HAM). Dengan perkembangan yang ada, perlindungan akan cagar budaya mulai dibuat dalam konvensi-konvensi internasional. Ini dibuktikan dengan hadirnya Konvensi den Haag 1954 yang merupakan konvensi pencetus dari konvensi perlindungan cagar budaya lainnya. Akan tetapi, kehadiran Konvensi den Haag 1954 sebagai salah satu konvensi yang melindungi cagar budaya, tidak bisa menjamin perlindungan yang efektif. Dalam konflik bersenjata internasional antara Rusia dan Ukraina terdapat lebih dari 300 situs cagar budaya yang rusak akibat konflik yang terjadi. Situs ini meliputi tempat ibadah, museum, bangunan bersejarah, monumen bersejarah, perpustakaan dan tempat pengarsipan. Konflik yang terjadi di tempat lainnya juga menghasilkan hal yang sama. Mekanisme yang disediakan telah

mencakup keseluruhan proses, baik pada masa damai, saat konflik bersenjata dan sesudah konflik bersenjata. Langkah selanjutnya yang harus dilakukan adalah negara mengambil langkah preventif pada masa damai untuk mencegah kerusakan terjadi di cagar budaya. Selain itu, peran masyarakat dan pihak-pihak terkait juga sangat penting untuk membantu menjaga cagar budaya yang ada.

Kata Kunci: Cagar Budaya, Perlindungan, Hukum Internasional, Konflik Bersenjata.

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Tidak bisa dipungkiri bahwa naluri untuk melakukan perang merupakan sifat alami dari manusia, yakni naluri agresi.⁵ Menurut Sigmund Freud, seorang pendiri aliran psikoanalisis dalam bidang ilmu psikologi, sifat menyerang atau sifat agresif manusia merupakan suatu insting, yaitu dorongan yang muncul dari dalam diri manusia. Freud menyebut agresi, dalam konteks *thanatos*, sebagai dorongan untuk mati. Inilah alasan paling logis mengapa manusia bisa dengan ikhlas mengantarkan dirinya ke medan perang untuk kematiannya sendiri. Akan tetapi, merupakan suatu fakta sejarah bahwa dalam setiap pertentangan yang menghasilkan konflik akan berujung pada penderitaan, kemiskinan, penindasan, penghancuran, kesewenang-wenangan dan ketidakadilan.⁶ Dengan adanya fakta ini, maka keberadaan hukum diperlukan untuk mengatur saat perang terjadi.

Keberadaan hukum hadir dengan adanya masyarakat. Keberadaan hukum juga terkait dengan tujuan hukum, yakni ketertiban dan

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 19071101297

³ Fakultas Hukum UNSRAT, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum UNSRAT, Magister Ilmu Hukum

⁵ Ambarwati, *Hukum Humaniter Internasional*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, Cet.3, 2012, hlm. 4

⁶ Natalia Lengkong, Tanggung Jawab Negara dalam Penyelesaian Konflik Bersenjata Internal melalui Pengadilan Hybrid menurut Perspektif Hukum Internasional dan Hukum Nasional, IJAD, Vol. 5, No. 1, hlm. 1055.

ketenteraman.⁷ Kehadiran hukum perang diinisiasi untuk terciptanya ketertiban dalam dan untuk bisa membatasi situasi yang tidak diinginkan dalam perang. Sering terjadi di negara berkonflik, perang menimbulkan kerugian materiel dan kerugian imateriel. Ratusan bahkan ribuan orang bisa mati dan depresi akibat dari perang. Tidak hanya korban jiwa, perang bisa mengakibatkan hancurnya bangunan warga, rumah sakit, bangunan bersejarah dan berbagai macam objek sipil. Jika dilihat dari perang dunia pertama, yang juga merupakan salah satu peperangan paling destruktif dalam sejarah modern, prajurit yang tewas lebih dari 10 juta, 21 juta orang terluka dalam pertempuran dan ada sekitar 13 juta penduduk non-tentara yang meninggal. Ini merupakan akibat langsung dan/atau tidak langsung dari peperangan.⁸

Walaupun sudah tidak ada lagi perang (dalam peristilahannya), pada kenyataannya masih ada konflik-konflik dengan intensitas, cara dan alat berperang, yang sama seperti perang pada dahulu kala.⁹ Ini yang menyebabkan timbul istilah baru di kalangan masyarakat internasional, yakni Hukum Sengketa Bersenjata (*Laws of Armed Conflict*). Tidak hanya sampai di situ, perkembangan istilah tersebut masih berlanjut dengan hadirnya sebutan baru, yakni Hukum Humaniter Internasional atau *International Humanitarian Law applicable in Armed Conflict*.

Kehadiran Hukum Humaniter Internasional (HHI) dipelopori oleh Henry Dunant, seorang pebisnis yang memiliki ketertarikan besar akan isu kemanusiaan. Dalam perjalanan hidupnya, Henry Dunant telah menerbitkan beberapa buku, salah satu yang paling terkenal adalah "*A Memory of Solferino*". Buku ini ia tulis semasa ia melewati medan

perang di Solferino, Italia dan melihat betapa banyaknya prajurit yang terluka dan ditinggalkan tanpa perawatan oleh kedua pihak yang bertempur. Hadirnya buku ini, mengantarkan Henry untuk membuat suatu organisasi sendiri, yakni palang merah¹⁰ dan ia pun bisa meyakinkan para pemimpin-pemimpin negara untuk membentuk suatu peraturan yang melindungi prajurit yang sakit dan terluka pada tahun 1863. Dengan latar belakang tersebut, maka bisa terbentuk Konvensi Jenewa 1949 dan ICRC sendiri.

Aturan-aturan ini ada untuk memastikan perlindungan yang didapatkan terpenuhi, baik bagi korban perang, maupun atas objek sipil. Telah disebutkan sebelumnya bahwa Konvensi Jenewa 1949 dengan segala pertimbangannya, tidak hanya menjamin akan perlindungan dari korban perang, akan tetapi atas objek-objek sipil yang ada. Objek sipil tersebut termasuk perumahan, sekolah, rumah sakit, lingkungan alam, tempat beribadah, bahkan sampai ke benda cagar budaya. Perlindungan akan objek sipil sangat penting. Terlebih perlindungan akan cagar budaya.

Perlindungan cagar budaya sangat penting karena cagar budaya tidak hanya dibangun atau dibuat begitu saja, akan tetapi makna, pemikiran, dan sejarah yang ada di dalamnya mencerminkan identitas dari suatu kelompok ataupun manusia. Dengan menghancurkan cagar budaya, itu berarti menghancurkan identitas manusia sendiri. Akan tetapi, dalam kenyataannya cagar budaya tidak menjadi hal yang begitu diperhatikan. Banyak cagar budaya yang rusak, baik sebagian maupun sepenuhnya, sebagai akibat dari konflik bersenjata. Tidak hanya rusak atau hancur karena

⁷ Donald A. Rumokoy, Pengantar Ilmu Hukum, Depok: Rajawali Pers, Cet. 5, 2018, hlm. 47.

⁸ United States Holocaust Memorial Museum. "Perang Dunia I (Artikel Ringkas)." Ensiklopedia Holocaust. <https://encyclopedia.ushmm.org/content/id/article/world-war-i-abridged-article>. Diakses pada 24 Mei 2023

⁹ *Ibid.*, hlm. 15

¹⁰ François Bugnion, *Birth of an idea: the founding of the International Committee of the Red Cross and of the International Red Cross and Red Crescent Movement: from Solferino to the original Geneva Convention (1859-1864)*, International Review of the Red Cross, Vol. 94(888), Winter 2012, hlm. 1314.

menjadi sasaran militer, banyak pihak mengambil kesempatan dengan melakukan pencurian, mengekspor serta menjual cagar budaya yang ada¹¹. Maksud dari pihak yang berperang untuk menyerang objek religi dan kebudayaan adalah untuk menghapus jejak dan identitas dari suatu masyarakat maupun untuk menghapus sejarah yang terkandung dalam objek ini.¹²

Ini merupakan suatu tragedi di mana ketika terjadi konflik bersenjata, cagar budaya yang ada menjadi rusak. Perusakan cagar budaya sebagai akibat akan konflik bersenjata maupun sebagai balas dendam telah terjadi dari lama. Tercatat di Iran pada tahun 1983 diserangnya 3 area, yakni Cholian, Afshar dan Siah-Poshan. Akibat dari serangan ini menghasilkan rusaknya 120 mesjid dan bangunan keagamaan. Rusaknya cagar budaya ini disebabkan oleh Rudal darat-ke-darat (*surface-to-surface missile*)¹³

Dalam beberapa konflik bersenjata yang terjadi, perusakan cagar budaya pada tahun 2011 yang ada di Suria wajib mendapat perhatian. Rusaknya cagar budaya nasional yang ada telah menimbulkan kerugian moril yang sangat besar bagi masyarakat Suria. Beberapa situs cagar budaya yang merupakan harta nasional dari Suria telah rusak, antara lain Crac des Chevaliers (2 kastil yang dibangun pada abad ke-11 dan 13 yang digunakan sebagai benteng regional selama Perang Salib), hingga Qal'at al-Mudiq, bagian dari kota klasik Apamea. Tidak hanya itu, Palmyra, Gereja Santo Simeon di Kota Tua Suria Utara, dan Aleppo, termasuk di dalamnya Benteng Aleppo, digunakan untuk kepentingan militer dan ada yang menjadi bagian dalam konflik.¹⁴

Penghancuran cagar budaya juga dialami di Timbuktu, Mali pada tahun 2012. 9 makam bersejarah milik orang muslim, 2 mesjid dan 2 bangunan bersejarah hancur sebagai akibat dari vandalisme. Motif kesengajaan yang dimiliki oleh Al Mahdi membuat ia mendapat putusan 9 tahun penjara oleh Mahkamah Pidana Internasional (*the International Criminal Court*). Dari semua kasus perusakan cagar budaya, yang sekarang disoroti oleh masyarakat internasional adalah konflik bersenjata yang terjadi antara Rusia dan Ukraina. Konflik ini telah berlangsung sejak tahun 2020 dan masih berlanjut hingga sekarang. Jumlah korban dan kerugian yang diderita oleh kedua belah pihak terlalu besar. Menurut data yang telah diverifikasi oleh UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) sampai pada tanggal 20 Desember 2023 kerusakan cagar budaya yang ada di Ukraina mencapai 334 situs. Ini termasuk 125 tempat beribadah, 29 museum, 147 bangunan bersejarah, 19 monumen, 13 perpustakaan dan 1 tempat pengarsipan.¹⁵ Data ini terus diperbarui sejak tanggal 24 Februari 2022. Data yang ada tidak sesuai dengan fakta bahwa Rusia maupun Ukraina merupakan negara yang meratifikasi Konvensi Jenewa 1949, Protokol Tambahan I 1977 dan Konvensi Den Haag 1954

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana pengaturan cagar budaya dalam Hukum Internasional?
2. Bagaimana mekanisme perlindungan akan cagar budaya saat konflik bersenjata?

¹¹ Polina Levina Mahnad, *Protecting cultural property in Syria: New opportunities for States to enhance compliance with international law?*, International Review of the Red Cross, Vol.99(3), 2017, hlm. 1055.

¹² Christiane Johannot-Gradis, *Protecting the past for the future: How does law protect tangible and intangible cultural heritage in armed conflict?*, International Review of the Red Cross, Vol. 97(900), 2015, hlm. 1255.

¹³ United Nations, Security Council, *Mission to Inspect Civilian Areas in Iran and Iraq Which Have Been Subject to*

Military Attack: report of the Secretary-General, S/15834 (20 June 1983),.

¹⁴ Emma Cunliffe, Nibal Muhsen, dan Marina Lostal, *The Destruction of Cultural Property in the Syrian Conflict: Legal Implications and Obligations*, International Journal of Cultural Property, Vol. 23, No. 1, Februari 2016, hlm. 6.

¹⁵ UNESCO, [Damaged cultural sites in Ukraine verified by UNESCO | UNESCO](#), Diakses pada 07 Januari 2024.

C. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan penelitian ini adalah metode penelitian jenis yuridis normative, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang dibahas dalam penelitian ini.¹⁶

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Cagar Budaya dalam Hukum Internasional

1. Lieber Code

Hadirnya *Lieber Code* atau kode Lieber yang membuat suatu contoh akan hukum modern tentang perang yang dikodifikasi. Ini dibuat saat Perang Saudara Amerika oleh Profesor Francis Lieber. Walaupun kode Lieber ini hanya berlaku untuk Angkatan bersenjata Amerika Serikat, ini dibuat dan disesuaikan dengan hukum dan kebiasaan perang yang berlaku pada masa itu. Ini menyebabkan kode Lieber menjadi lebih luas cakupannya. Dalam Pasal 35 dan 36 dari kode Lieber ini dikhususkan untuk melindungi cagar budaya. Dalam Pasal 35 disebutkan bahwa *classical works of art, libraries, scientific collections, or precious instruments, such as astronomical telescopes, as well as hospitals, must be secured against all avoidable injury, even when they are contained in fortified places whilst besieged or bombarded.*. Tertulis dalam pasal ini, jenis cagar budaya yang dilindungi adalah karya seni, perpustakaan, koleksi ilmiah atau instrumen berharga. Pasal 36 kode Lieber ini menyatakan kewajiban dari Negara untuk tidak

mencuri, menghancurkan dan merusakkan properti yang ada.

Hadirnya kode Lieber ini menjadi pendorong akan terlaksananya *Brussels Conference* yang menjadi penggerak hadirnya aturan hukum internasional yang lain.¹⁷

2. *Hague Convention 1898 dan 1907*

Kemajuan dari *Brussel Convention* ditandai dengan dilaksanakannya 2 konferensi besar yang menghasilkan *hague convention* 1899 dan 1907.¹⁸ Konvensi ini berfokus pada tawanan perang dan warga sipil yang tidak ikut berperang. Namun, dalam beberapa pasal menyatakan perlindungan akan cagar budaya, antara lain larangan perusakan properti musuh, kecuali untuk alasan militer. Aturan lainnya mengatur bahwa harus diambil langkah preventif untuk menghindari bangunan yang diperuntukkan ke agama, budaya, ilmiah atau amal.

Hadirnya kedua konvensi ini tidak semerta-merta membuat perlindungan akan cagar budaya menjadi lebih baik. Pada Perang Dunia 1, pihak dari konvensi ini gagal melindungi cagar budaya dan kehilangan *France's Rheims Cathedral* dan *Belgium's Louvain University*. Pada akhir perang tidak adanya penuntutan secara formal akan kejahatan perang yang terjadi. Berkaitan dengan hal ini, Amerika Serikat menginisiasi sebuah perjanjian internasional yang menghasilkan Pakta Roerich.

3. *Konvensi Jenewa 1949 dan Protokolnya*

Perang Dunia ke-2 yang dimulai tahun 1939 memicu penghancuran dan perusakan besar-besaran akan cagar budaya di Eropa dan negara lainnya. Mengakhiri perang ini, dibuatlah *Statement of Policy* yang merujuk pada pembuatan Konvensi Jenewa 1949. Walaupun dalam Konvensi Jenewa 1949 tidak secara

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2017, hlm. 133.

¹⁷ Howard S. Levie, *History of the Law of War on Land*, International Review of the Red Cross, Vol. 82, No.838, Juni 2000, hlm. 341.

¹⁸ Pietro Verri, *The Condition of Cultural Property in Armed Conflicts*, International Review of the Red Cross, No. 246, Juni 1985, hlm. 130.

eksplisit menyatakan perlindungan akan cagar budaya, tetapi ini hadir dalam Protokol Tambahan (PT) tahun 1977.

Pasal 53 PT I menyatakan bahwa dilarang untuk melakukan suatu tindakan penyerangan terhadap monumen bersejarah, karya seni atau tempat beribadah yang mengandung kebudayaan atau spiritual manusia. Larangan juga dimaksudkan untuk tidak membuat objek tersebut sebagai objek militer serta objek balas dendam. Dalam pasal 38 juga melarang akan penyalahgunaan lambang cagar budaya. Hal yang sama tertera dalam pasal 16 dari PT II yang melarang penyerangan terhadap cagar budaya dan penggunaan properti tersebut sebagai bagian dari tindakan militer. Lebih lanjut, pada pasal 85 PT II menyatakan bahwa pelanggaran akan pasal 53 tentang perusakan cagar budaya yang mendapat perlindungan *special*, masuk dalam kategori pelanggaran berat yang nantinya akan menjadi kejahatan perang (*war crimes*). Protokol tambahan ini menjadi kemajuan yang penting dalam perlindungan akan cagar budaya karena kewajiban yang ada diletakkan pada pelaku penyerangan dan bukan pada yang diserang. Hal ini sangat relevan dengan keadaan di mana para pelaku berupaya untuk menggunakan cagar budaya sebagai perisai terhadap serangan.¹⁹

4. Konvensi den Haag 1954 dan Protokolnya

The 1954 Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict adalah hasil adopsi dari *the 27th session of the General Conference of the UN Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO)*.²⁰ Konferensi UNESCO yang diselenggarakan ini guna

mencegah perusakan dan penjarahan cagar budaya seperti yang terjadi pada Perang Dunia ke-2.

Konvensi ini pada dasarnya mengatur lebih jauh tentang perlindungan cagar budaya saat konflik bersenjata. Ini terlihat dari aturan yang tersedia yang melindungi saat konflik internasional, perang saudara maupun saat terjadi okupasi.²¹ Konvensi ini juga melindungi, baik benda bergerak dan yang tidak bergerak.²² Kewajiban untuk menjaga dan menghormati cagar budaya juga timbul bagi kedua sisi, baik negara tempat cagar budaya berada maupun negara yang menyerang.²³

Perlindungan yang diberikan oleh Konvensi den Haag 1954 bisa diidentifikasi dengan lambang biru dan putih yang diletakkan berdekatan dengan cagar budaya.²⁴ Cagar budaya, menurut konvensi ini, bisa dikualifikasikan menjadi 2, yaitu cagar budaya yang mendapat perlindungan spesial (*special protection*) dan perlindungan umum (*general protection*).²⁵ Standar perlindungan untuk semua cagar budaya adalah perlindungan umum.

Perlindungan umum yang ada harus dipersiapkan oleh setiap negara saat masa damai untuk menjaga cagar budaya masing-masing negara jika terjadi konflik bersenjata di kemudian hari.²⁶ Setiap pihak harus menghindari penggunaan cagar budaya milik negara tersebut atau milik negara lain untuk alasan apa pun yang akan mendatangkan kerusakan atau kehancuran dan untuk tidak secara langsung menyerang cagar budaya tersebut. Satu-satunya pengecualian akan isi pasal ini adalah jika adanya kepentingan militer.²⁷ Tidak hanya kerusakan, setiap pihak pun harus menghentikan tindakan pencurian, penjarahan, penyalahgunaan dan vandalisme dari

¹⁹ Erika Techera, *Protection of Cultural Heritage in Times of Armed Conflict: The International Legal Framework Revisited*, Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law, Vol. 4, Oktober 2007, hlm. 11.

²⁰ Mahnad, *Op.Cit.*, hlm. 1039.

²¹ Pasal 5 Konvensi den Haag 1954

²² Pasal 1 Konvensi den Haag 1954

²³ Pasal 4 Konvensi den Haag 1954

²⁴ Pasal 16 Konvensi den Haag 1954

²⁵ Pasal 8 Konvensi den Haag 1954

²⁶ Pasal 3 Konvensi den Haag 1954

²⁷ Pasal 4(2) Konvensi den Haag 1954

cagar budaya.²⁸ Untuk tindakan ini, tidak ada pengecualian, bahkan untuk alasan militer.

Pada pasal 8, perlindungan spesial dapat diberikan untuk jumlah cagar budaya yang terbatas. Ini didasari dengan alasan harus merupakan "very great importance". Perlindungan ini datang dengan syarat di mana cagar budaya yang ada harus ditempatkan berjauhan dengan pusat Industrial atau berdekatan dengan objek militer dan tidak bisa digunakan untuk kepentingan militer.

Perlindungan spesial yang ada tidak bisa diberikan secara bagus diterapkan kepada para pihak. Ini terjadi karena persyaratan yang ketat dan kesulitan di lapangan yang ada dalam pendaftarannya.²⁹ Dalam pasal yang ada tidak mengizinkan perlindungan untuk bangunan bersejarah atau cagar budaya yang lain yang berlokasi di pusat kota. Ini menyebabkan mayoritas cagar budaya yang ada hanya mendapatkan perlindungan di level umum.³⁰

Pasal 7 dalam Konvensi den Haag 1954 ini menyediakan kepada para pihak pada saat damai untuk mengenalkan pengaturan atau instruksi militer untuk memastikan perlindungan akan cagar budaya pada semua orang. Ini didukung dengan pasal yang berkaitan dengan penyebaran teks konvensi, tetapi tidak ada syarat untuk mengedukasi masyarakat akan tujuan dan pentingnya menjaga cagar budaya yang ada.

Kekurangan yang ada dalam Konvensi den Haag 1954 dilengkapi oleh *Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict 1999*. Kehadiran protokol ini dilatarbelakangi akan perusakan dan kehilangan akan cagar budaya di Yugoslavia membuat konvensi den Haag 1954 dipertimbangkan kembali. Ada beberapa masalah yang ada dalam

Konvensi den Haag 1954, yaitu definisi "military necessity" yang tidak jelas, perlindungan yang terbatas berhubungan dengan hukum nasional, tidak adanya sistem yang kuat terkait sanksi dan tidak adanya badan organisasi yang bertugas terkait dengan konvensi ini.

Protokol ini mulai berlaku sejak 9 Maret 2004 dan telah menjadi pelengkap konvensi den Haag 1954.³¹ Protokol ini membawa perubahan penting dalam aturan tentang perlindungan biasa yang didapatkan pada setiap cagar budaya.³² Tidak hanya itu, dalam protokol ini diperkenalkan sistem baru, yaitu *enhanced protection*. Selain itu, aturan yang ditambah terkait ruang lingkup³³ dan tanggung jawab pidana dan yurisdiksi³⁴

Secara singkat, Protokol 2 Konvensi den Haag 1954 memberikan definisi yang tepat dan jelas akan "military necessity", membuat prosedur yang lebih sederhana untuk *special protection* (atau sekarang dinamakan *enhanced protection*), menyediakan aturan tentang tanggung jawab pidana untuk individu dan membentuk komite untuk mempromosikan penghormatan terhadap cagar budaya dan memantau implementasi serta pelaksanaan dari konvensi.

5. *UNESCO Convention*

Perkembangan aturan tentang perlindungan cagar budaya terus dilakukan dengan menilik pada peristiwa yang terjadi. Pada tahun 1970, dibuat suatu peraturan internasional untuk melawan perdagangan terlarang akan cagar budaya. Alasan ini terjadi karena maraknya pasar gelap yang terjadi pada era itu. Maka, hadirilah *the 1970 Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*. Konvensi ini mengimplementasikan suatu sistem

²⁸ Pasal 4(3) Konvensi den Haag 1954

²⁹ Neeru Chadha, *Protection of Cultural Property during Armed Conflict: Recent Developments*, ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law, Vol. 12, 2007, hlm. 2.

³⁰ Erika Techera, *Op. Cit.*, hlm. 8.

³¹ Pasal 2 Protokol II Konvensi den Haag 1954

³² Bab II Protokol II Konvensi den Haag 1954

³³ Pasal 3 Protokol II Konvensi den Haag 1954

³⁴ Bab IV Protokol II Konvensi den Haag 1954

di mana adanya pembatasan impor dan izin kontrol untuk ekspor. Ini dibuat untuk melarang perdagangan terhadap cagar budaya.

Kemajuan peraturan akan cagar budaya terus berlanjut. Berselang 2 tahun dari Konvensi UNESCO 1970 dibuat suatu konvensi baru yang diadopsi pada sesi 17 *General Conference*, yaitu *Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage 1972*. Kehadiran konvensi ini untuk melindungi cagar budaya yang dianggap “*outstanding universal value*”. Kehadiran konvensi ini juga membantu bagi negara untuk mendapatkan bantuan, baik asistensi internasional maupun perlindungan akan cagar budaya yang terancam.

Eksistensi konvensi UNESCO 1972 diperkuat dengan hadirnya *UNESCO Declaration concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage 2003* yang membuat pergantian arah dari menjaga dan melestarikan menjadi melindungi cagar budaya sebagai bagian penting dalam hidup manusia akan identitas budayanya.

B. Mekanisme Perlindungan Cagar Budaya saat Konflik Bersenjata

Mekanisme perlindungan akan cagar budaya dibagi menjadi 3 yang akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Mekanisme perlindungan pada masa damai

Dalam masa damai, cagar budaya dilindungi oleh Konvensi UNESCO 1972. Saat konflik bersenjata, perlindungan cagar budaya disiapkan jauh sebelum konflik terjadi, yakni pada saat masa damai.³⁵ Perlindungan cagar budaya saat konflik bersenjata difasilitasi oleh Konvensi den Haag 1954. Perlindungan yang diberikan oleh Konvensi den Haag 1954 terbagi

atas 2 jenis, yakni *general* dan *special*. Akan tetapi, hadirnya Protokol II tahun 1999 membawa jenis baru akan perlindungan cagar budaya, yakni *enhanced protection*. *General protection* dimaksudkan barang yang bergerak maupun tidak bergerak yang masuk dalam kategori yang ada di pasal 1 Konvensi.

Berdasarkan pasal 5 Protokol II Konvensi den Haag 1954 dijelaskan bahwa tindakan persiapan harus diambil saat masa damai untuk menjaga cagar budaya pada saat terjadi konflik bersenjata³⁶. Ini termasuk melakukan persiapan inventarisasi, merencanakan langkah-langkah darurat untuk melindungi dari kebakaran atau keruntuhan, membuat persiapan untuk memindahkan cagar budaya yang bergerak atau ketentuan akan perlindungan tempat dari cagar budaya; dan menunjuk otoritas yang kompeten untuk bertanggung jawab atas pengamanan cagar budaya.

Berbeda dengan *general protection* yang secara otomatis diberikan, *special protection* tidak otomatis.³⁷ Sistem *special protection* yang diberikan oleh Konvensi den Haag 1954 memberikan imunitas terhadap cagar budaya dan sekitarnya terhadap tindakan penyerangan dan penggunaan kepentingan militer.³⁸ Jenis perlindungan ini akan diberikan dengan 2 kondisi, yakni cagar budaya yang dimaksudkan harus berada di tempat yang jauh dari segala pusat Perindustrian atau objek militer yang penting dan yang kedua cagar budaya tersebut tidak bisa digunakan untuk kepentingan militer.³⁹

Special protection ini diberikan atas permintaan dari negara tempat cagar budaya hadir. Dalam prosesnya, tidak bisa ada negara pihak konvensi yang menolak atau keberatan. Jika ada keberatan yang muncul terus menerus, maka *special protection* tidak bisa diberikan.⁴⁰

³⁵ *Preamble* Konvensi den Haag 1954

³⁶ Pasal 5 Prokol II 1999 Konvensi den Haag 1954

³⁷ ICRC, *1954 Convention on the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and its Protocols*, Advisory Service on IHL, April 2021, hlm. 3

³⁸ Pasal 9 Konvensi den Haag 1954

³⁹ Pasal 8 ayat (1) konvensi den Haag 1954

⁴⁰ Jan Hladik, *How the guidelines for the Implementation of the 1999 Second Protocol to the Hague Convention of 1954 contribute to better protection of cultural property*, International Review of the Red Cross, Vol. 104, 2022., hlm. 1954

Jenis lainnya yang hadir adalah *enhanced protection*. Jenis ini hadir dalam Protokol II Konvensi den Haag 1954. Sistem yang ditawarkan tidak bermaksud untuk mengganti jenis *special protection*. Syarat yang diberikan agar suatu cagar budaya dapat menerima *enhanced protection* adalah:

1. Cagar budaya yang dimaksud merupakan kekayaan budaya yang sangat penting bagi manusia
2. Cagar budaya tersebut dilindungi oleh peraturan dalam negeri yang diakui nilai budaya dan sejarahnya serta dijamin tingkat perlindungan tertinggi.
3. Cagar budaya tersebut tidak digunakan untuk kepentingan militer atau sebagai tameng militer dan pihak yang memiliki kendali telah secara resmi menyatakan bahwa properti tersebut tidak akan digunakan.

Suatu cagar budaya dianggap unik jika memiliki ciri khas yang tidak ada di tempat lain. Ini bisa diukur dengan berbagai kriteria seperti umur, sejarah, komunitas, lokasi, ukuran dan dimensi, bentuk dan model, nilai estetik, nilai ilmiah dan lain sebagainya.⁴¹

a. Prosedur pendaftaran

1). Pendaftaran untuk *special protection*.

Untuk menerima *special protection* ditetapkan dengan prosedur utama, yaitu merupakan pihak dari konvensi. Setelah itu, negara menginfokan ke sekretariat UNESCO bahwa cagar budaya yang dimaksud telah memenuhi syarat (dalam pasal 8 Konvensi). Prosedur yang ketiga adalah menyediakan dengan detail informasi geografis tentang cagar budaya yang ingin didaftarkan, sebagai contoh perkiraan jarak. Keempat, mengirim ke sekretariat peta topografi lokasi dari cagar budaya dengan format 1:25.000 atau 1:50.000.

Permintaan untuk memasukkan cagar budaya ke *special protection* oleh negara akan dijawab

dengan *Director-General* UNESCO akan mengirim berkas permintaan ke semua negara pihak konvensi untuk meminta persetujuan. Jika ada penolakan, maka akan dihubungi terlebih dahulu oleh *Director-General* atau negara untuk meminta menghapus penolakan. Jika ternyata masih ada penolakan, maka pendaftaran tidak bisa dilakukan. Jika tidak ada penolakan selama 4 bulan, maka *Director-General* akan memasukkan nama properti ke daftar.

Setelah penerimaan untuk didaftarkan, *Director-General* akan mengirim Salinan ke Sekretaris Jendral PBB dan ke semua negara pihak konvensi. Penerimaan akan efektif setelah 30 hari setelah pengiriman berkas.

2). Prosedur pendaftaran untuk *enhanced protection*.

(a). Mengajukan permintaan ke komite. Setelah memenuhi syarat yang diberikan, negara diminta untuk mengajukan permintaan ke komite tentang pemberian *enhanced protection* bagi cagar budaya yang ada di wilayah negara tersebut. Ini dilakukan dengan mengisi *enhanced protection request form* yang telah difasilitasi oleh sekretariat. Form permintaan ini dikirim oleh perutusan tetap untuk UNESCO dari negara ke komite lewat sekretariat. Permintaan harus diterima oleh sekretariat sebelum tanggal 1 Maret setiap tahunnya guna dibahas di rapat komite selanjutnya.

(b). Pengecekan berkas oleh sekretariat dan pendaftaran. Dalam proses ini, sekretariat akan meminta informasi tambahan dari para pihak dan informasi ini harus diterima maksimal 2 bulan setelah mengajukan permintaan ke sekretariat. Ini dimasukkan dalam satu file yang lengkap. Proses ini juga meliputi konsultasi ke tenaga ahli yang berkaitan untuk mengevaluasi permintaan yang ada. Dengan adanya proses ini, baru bisa diberikan keputusan.

(c). Setelah komite telah menerima permintaan, komite akan menginfokan ke seluruh pihak

⁴¹ UNESCO, *Guidelines for the Implementation of the 1999 Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the*

Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, Paris, Desember 2019, para 34.

penanda tangan konvensi tentang permintaan ini. Setiap pihak bisa memasukkan pendapat tentang permintaan ini ke komite dalam jangka waktu 60 hari. Pendapat ini harus dibuat berdasarkan pertimbangan akan kriteria yang ada di Pasal 10 Konvensi dan harus dijelaskan secara spesifik dan berdasarkan fakta. Dalam proses ini, komite akan mempertimbangkan pendapat yang masuk sebelum membuat suatu keputusan.

(d). Dalam kasus tertentu jika didapati cagar budaya yang dimaksudkan tidak memenuhi kriteria dalam Pasal 10 ayat (b), maka komite akan menganjurkan ke pihak yang berkuasa akan cagar budaya tersebut untuk meminta *international assistance* yang tersedia berdasarkan Pasal 32.

2. Mekanisme Perlindungan sesudah konflik bersenjata

Perlindungan cagar budaya setelah konflik bersenjata dimungkinkan dengan tetap mengimplementasikan hukum yang ada. Setelah konflik bersenjata terjadi dan didapati terjadinya pelanggaran hukum terhadap cagar budaya, maka sanksi dari konvensi akan berlaku. Sesuai dengan Konvensi den Haag 1954, setiap negara wajib untuk melakukan seluruh tahap penuntutan lewat pengadilan negara tersebut bagi mereka, terlepas kewarganegaraannya, yang melakukan kejahatan atau memerintahkan kejahatan itu dilakukan.⁴²

Pengambilan tindakan hukum oleh negara dimungkinkan lewat jalur penuntutan di Mahkamah Pidana Internasional atau *the International Criminal Court (ICC)*. Ini sesuai dengan yurisdiksi dari ICC tentang kejahatan perang (*war crimes*). Kejahatan perang adalah kejahatan yang dilakukan dalam konteks konflik bersenjata dan melanggar Konvensi Jenewa 1949, di antaranya penggunaan tentara cilik, pembunuhan atau penyiksaan warga sipil atau tawanan perang, penyerangan yang disengaja terhadap rumah sakit, bangunan bersejarah atau bangunan religius, pendidikan, seni, ilmiah atau

amal. Dalam pasal 8(2)(b)(ix) tertulis bahwa dilarang untuk "*intentionally directing attacks against buildings dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, historic monuments, hospitals and places where the sick and wounded are collected, provided they are not military objectives*". Dengan adanya pasal ini, memungkinkan negara untuk membawa kasus perusakan cagar budaya yang terjadi saat konflik bersenjata di wilayahnya untuk diadili di ICC.

Untuk mengajukan kasus di ICC harus memenuhi beberapa syarat, yakni sebagai berikut:

- a. Kejahatan yang terjadi harus masuk dalam 4 yurisdiksi ICC, yaitu kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan, genosida dan agresi.
- b. Negara harus menjadi pihak dari Konvensi dan setuju menjadi yurisdiksi dari ICC.
- c. Pelaku kejahatan merupakan warga negara dari negara yang menjadi pihak Statuta Roma atau kejahatan terjadi di wilayah negara pihak Statuta Roma.
- d. Kejahatan terjadi setelah masa berlaku dari Statuta Roma, yakni setelah 1 Juli 2002.

Dalam beberapa kasus terdapat negara yang tidak memenuhi syarat pengajuan kasus tetapi masih di adili oleh ICC. Ini terjadi karena investigasi bisa dilakukan dengan beberapa cara. Yang pertama, kasus diajukan oleh negara yang bersangkutan dan adanya permintaan untuk penuntut menginvestigasi situasi yang terjadi. Ini dilakukan guna melihat apakah terduga kejahatan harus dituntut akan kejahatan yang dimaksud.⁴³ Yang kedua, kasus yang terjadi diajukan oleh Dewan Keamanan PBB untuk ditindaklanjuti oleh penuntut ICC.⁴⁴ Yang terakhir, penuntut ICC melakukan inisiasi untuk menginvestigasi situasi yang terjadi di negara tersebut.⁴⁵ Ini didasari oleh informasi yang didapatkan dari informan terpercaya. Akan tetapi, penuntut haruslah

⁴² Pasal 28 Konvensi den Haag 1954

⁴³ Pasal 13 ayat (a) Statuta Roma 1989

⁴⁴ Pasal 13 ayat (b) Statuta Roma 1989

⁴⁵ Pasal 13 ayat (c) Statuta Roma 1989

menganalisis dengan baik informasi yang didapatkan dengan mencari keterangan tambahan dari negara, organ utama PBB, organisasi internasional atau sumber terpercaya lainnya. Ini bisa didapatkan dengan testimoni, baik secara tulisan maupun lisan.

Prosedur yang ada ICC agak sedikit berbeda dengan peradilan nasional. Tahapan pemrosesan kasus di ICC

a. *Preliminary examinations* atau pemeriksaan awal

Pemeriksaan awal ini dilaksanakan guna melihat dan menentukan apakah ada bukti yang cukup dan kuat untuk bisa masuk dalam yurisdiksi ICC. Ini bisa dengan menyelidiki apakah ada proses hukum yang terjadi di dalam negara tersebut, atau apakah telah dilaksanakan investigasi. Jika didapati situasi yang terjadi tidak memenuhi syarat suatu kasus masuk dalam yurisdiksi ICC, maka penuntut tidak bisa menginvestigasi situasi ini.

b. *Investigations* atau Investigasi

Setelah mengumpulkan bukti dan mengidentifikasi terduga, maka penuntut akan meminta haki ICC untuk membuat surat perintah penangkapan atau panggilan untuk hadir di pengadilan. ICC akan meminta kerja sama dari negara untuk menangkap dan mentransfer terduga ke ICC. Ataupun terduga bisa muncul secara sukarela.

c. *Pre-Trial stage*

Dalam tahap ini akan dilakukan konfirmasi akan identitas dari terduga dan memastikan bahwa terduga memahami akan tuntutan yang diberikan. Proses yang terjadi di tahap ini meliputi penyampaian argumen dari penuntut, pembela dan penasihat hukum dari korban. Hasil dari penyampaian argumen akan diberikan dalam jangka waktu 60 hari oleh hakim. Jika terdapat bukti yang kuat maka kasus akan masuk di tahap *trial*.

d. *Trial stage*

Dalam tahap ini, penuntut harus membuktikan bahwa terduga benar-benar bersalah. Hakim akan mempertimbangkan semua bukti yang diberikan, kemudian akan membuat *verdict*, *verdict of guilt* dan putusan. Hakim bisa memutus hukuman bagi seseorang maksimal 30 tahun penjara dan dalam keadaan tertentu, hukuman seumur hidup. Bahkan, hakim bisa membuat putusan untuk melakukan perbaikan.

e. *Appeals stage*

Tahap banding ini bisa diajukan baik dari penuntut maupun dari pembela akan putusan dan hukuman dari tahap *Trial*. Tahap ini akan berdiri 5 orang hakim yang akan memutuskan perkara, di mana bukan merupakan hakim yang sama dengan pemberi putusan awal. Tahap ini akan menentukan apakah akan mempertahankan putusan yang diajukan banding, mengubahnya atau membatalkannya. Hasil dari tahap ini akan menjadi putusan akhir, kecuali jika hakim memerintahkan untuk diadakan persidangan ulang.

f. *Enforcement of Sentence*

Pelaksanaan putusan ICC akan dijatuhkan di negara-negara yang telah setuju untuk menerapkan hukuman ICC.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah ada, penulis menyimpulkan bahwa :

1. Pengaturan cagar budaya dalam Hukum Internasional sejatinya telah ada sejak dahulu kala menjadi hukum kebiasaan perang. Aturan akan perlindungan terhadap cagar budaya hadir lewat Lieber Code, Konvensi den Haag 1899 dan 1907, *Roerich Pact* dan masih banyak lagi. Kejahatan perang yang terjadi di perang dunia ke-2 membuat masyarakat internasional mulai

sadar akan pentingnya cagar budaya dalam kehidupan manusia. Ini mengakibatkan pengaturan akan cagar budaya mulai diperbaiki dan disempurnakan kembali setelah perang dunia ke-2. Hadirnya Konvensi den Haag tentang perlindungan akan cagar budaya saat konflik bersenjata tahun 1954, menjadi titik penting dalam perkembangan peraturan kemudian. Ini ditandai dengan hadirnya Konvensi UNESCO 1970, 1972, 2001 dan 2003

2. Mekanisme perlindungan akan cagar budaya saat konflik bersenjata dimulai pada masa damai. Ini dilakukan dengan mendaftarkan cagar budaya dalam *special* atau *enhanced protection*. Saat konflik terjadi juga tetap diperlukan tindakan-tindakan yang melindungi cagar budaya dari tiap pihak yang berkonflik. Bahkan, sesudah konflik terjadi mekanisme perlindungan cagar budaya hadir untuk menegakkan hukum. Ini bisa dilakukan lewat pengadilan nasional, maupun internasional seperti ICC.

B. Saran

Adapun saran yang dapat penulis berikan ialah :

1. Dari berbagai pengaturan yang ada mengenai perlindungan cagar budaya, pelanggaran yang terjadi masih cukup banyak ditemui. Ini terjadi tidak hanya saat konflik bersenjata, melainkan saat masa damai. Walaupun diketahui hukum internasional adalah hukum koordinatif yang berbeda dengan hukum nasional yang bersifat subordinatif, mematuhi hukum internasional harus senantiasa dilakukan. Diperlukan konsistensi dari negara yang menanda tangani konvensi-konvensi yang ada tentang perlindungan cagar budaya untuk melestarikan bukti nyata dari peradaban manusia.

2. Penyempurnaan masih diperlukan untuk mekanisme yang ada dalam konvensi. Kurangnya jangkauan perlindungan yang ada akan mengakibatkan sejarah dan identitas yang hilang. Perlu juga menjadi perhatian negara akan cagar budaya yang ada dan sebisa mungkin untuk dihindari penyerangan dekat daerah cagar budaya terletak. Mengingat perlindungan akan cagar budaya diberikan dengan pengecualian jika ada kepentingan militer maka cagar budaya tersebut masih bisa diserang. Peran Masyarakat juga sangat penting untuk tetap melestarikan cagar budaya yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ambarwati. 2012. Hukum Humaniter Internasional. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Arlinda, dkk. 1999. Pengantar Hukum Humaniter. Jakarta: International Committee of the Red Cross.
- Blake, Janet. 2015. International Cultural Heritage Law. (Edisi ke-1). New York: Oxford University Press.
- Boylan, Patrick. 1993. Review of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. UNESCO.
- Crawford, James. 2019. Brownlie's Principles of Public International Law. (Edisi ke-9). Oxford: Oxford University Press.
- Dewi, Yustina T.N. 2013. Kejahatan Perang dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Djajaatmadja, Bambang Iriana. 2018. Pengantar Hukum Internasional, Jakarta: Sinar Grafika.
- Dougherty, James E. and Robert I. Pfaltzgraff. 1981. Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survei. (Edisi

- ke-2). New York: Harper and Row Publisher.
- Haryomataram, KGPH. 2012. Pengantar Hukum Humaniter. Jakarta: Rajawali Pers.
- ICRC. 2021. The 1954 Convention on the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and its Protocols. Advisory Service on IHL.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2017. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana.
- Rumokoy, Donald A. 2018. Pengantar Ilmu Hukum. Depok: Rajawali Pers. Cet. 5.

Peraturan Perundang-undangan

- Kode Lieber 1863
- Konstitusi UNESCO
- Konvensi den Haag 1954
- Konvensi Jenewa 1949
- Konvensi UNESCO 1970
- Konvensi UNESCO 1972
- Protokol Tambahan 2 Konvensi den Haag 1954
- Statuta Roma 1998

Jurnal

- Bugnion, François. 2012. Birth of an Idea: the Founding of the International Committee of the Red Cross and of the International Red Cross and Red Crescent Movement: from Solferino to the Original Geneva Convention (1859-1864). *International Review of the Red Cross*. Vol. 94.
- Cunliffe, Emma, Nibal Muhesen dan Marina Lostal. 2016. The Destruction of Cultural Property in the Syrian Conflict: Legal Implications and Obligations. *International Journal of Cultural Property*. Vol. 23. No. 1.
- Chadha, Neeru. 2007. Protection of Cultural Property during Armed Conflict: Recent Developments. *ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law*. Vol. 12.
- Hladik, Jan. 1999. The 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and the

Notion of Military Necessity. *International Review of the Red Cross*. Vol. 86. No. 835.

- Hladik, Jan. 2022. How the guidelines for the Implementation of the 1999 Second Protocol to the Hague Convention of 1954 contribute to better protection of cultural property. *International Review of the Red Cross*. Vol. 104. 2022
- Johannot-Gradis, Christiane. 2015. Protecting the past for the future: How does law protect tangible and intangible cultural heritage in armed conflict? *International Review of the Red Cross*, Vol. 97. No. 900.
- Lengkong, Natalia Lana. 2015. Tanggung Jawab Negara dalam Penyelesaian Konflik Bersenjata Internal melalui Pengadilan Hybrid menurut Perspektif Hukum Internasional dan Hukum Nasional. *IJAD*. Vol. 5. No. 1
- Levie, Howard S. 2000. History of the Law of War on Land, *International Review of the Red Cross*. Vol. 82. No.838.
- Mahnad, Polina Levina. 2017. Protecting Cultural Property in Syria: New Opportunities for States to Enhance Compliance with International Law? *International Review of the Red Cross*. Vol. 99. No. 3.
- Techera, Erika. 2007. Protection of Cultural Heritage in Times of Armed Conflict: The International Legal Framework Revisited. *Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law*. Vol. 4.
- Verri, Pietro. 1985. The Condition of Cultural Property in Armed Conflicts. *International Review of the Red Cross*. No. 246.

Internet

- United Nations Security Council, Mission to Inspect Civilian Areas in Iran and Iraq Which Have Been Subject to Military Attack: report of the Secretary-General,

S/15834 (20 June 1983), Diakses pada tanggal 12 Juni 2023 dari laman <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Disarm%20S15834.pdf>

United States Holocaust Memorial Museum. "Perang Dunia I (Artikel Ringkas)". Diakses pada tanggal 24 Mei 2023 dari laman <https://encyclopedia.ushmm.org/content/id/article/world-war-i-abridged-article>.

UNESCO. Diakses pada tanggal 07 Januari 2024 dari laman <https://www.unesco.org/en/articles/damaged-cultural-sites-ukraine-verified-unesco>.