REFLEKSI HUKUM
Jurnal Ilmu Hukum

p-ISSN 2541-4984 | e-ISSN 2541-5417
Volume 7 Nomor 1, Oktober 2022, Halaman 123-142
DOI: https://doi.org/10.24246/jrh.2022.v7.i1.p123-142
Open access at: http://ejournal.uksw.edu/refleksihukum
Penerbit: Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana

YURISDIKSI INDONESIA SEBAGAI NEGARA PANTAI DALAM PROTEKSI KAPAL KARAM SEBAGAI WARISAN BUDAYA BAWAH LAUT

Sakina Fakhriah
Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Jalan Salemba Raya No.4, Kec. Senen, Jakarta Pusat, 10430, Indonesia.
Email: sakina.fakhriah@ui.ac.id
Arie Afriansyah
Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Jalan Salemba Raya No.4, Kec. Senen, Jakarta Pusat, 10430, Indonesia.
Email: arie.afriansyah@ui.ac.id | Penulis Korespondensi

ARTICLE INFO

Article history:
Received
12 Maret 2022
Revised
27 September 2022
Accepted
16 Desember 2022

Kata-kata Kunci:
Kapal Karam;
Yurisdiksi;
Negara Pantai.

Abstrak

Artikel ini membahas hak dan kewajiban negara pantai atas pencarian, pemanfaatan, dan perlindungan benda-benda bersejarah bawah air yang diamanatkan oleh hukum internasional yang diatur dalam Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNCLOS 1982) dan Konvensi Warisan Budaya Bawah Laut (UCH Convention). Tulisan ini melihat bahwa perlindungan UCH di Indonesia menjadi tidak maksimal dikarenakan regulasi nasional yang disharmonis dan inkonsisten. Temuan lain adalah Indonesia belum meratifikasi UCH Convention karena adanya perbedaan prinsip dasar UCH Convention dengan kepentingan Indonesia. Artikel ini menggunakan metode perbandingan terhadap sejumlah regulasi nasional. Pada akhirnya, artikel mencoba untuk memaparkan langkah-langkah terbaik bagi instansi terkait dalam menyusun strategi perlindungan dan pengelolaan UCH yang efektif, dengan cara memaparkan kendala dan langkah strategis yang dapat pemerintah Indonesia terapkan tanpa harus melakukan ratifikasi UCH Convention. Salah satu upayanya adalah dengan melakukan reformasi regulasi melalui penguatan kedaulatan Indonesia, pengetatan izin dan peningkatan kontrol dan pengawasan yang lebih terstruktur, serta peningkatan koordinasi antar-instansi.

Abstract

This article discusses coastal states' rights and duties for the search, use, and protection of underwater cultural objects as mandated by international law regulated in the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS 1982) and the Convention on the Underwater Cultural Heritage (UCH Convention). This paper finds that UCH protection in Indonesia needs to be improved due to regulatory disharmony and consistency. The paper also finds that Indonesia has not ratified the UCH Convention due to the discrepancy between UCH

Keywords:
Historic Shipwreck;
Jurisdiction;
Coastal State.

Convention's fundamental principles and Indonesia's interests. This article uses a comparison method to several national regulations. In closing, the article tries to explain the appropriate measures for relevant agencies in formulating an effective UCH protection and management strategy by outlining the obstacles and strategic steps the Indonesian government can implement without ratifying the UCH Convention. One of the recommended measures is to arrange regulatory reforms by strengthening Indonesia's sovereignty, setting a strict permit procedure, constructing a more structured control and supervision, and improving inter-agency coordination.

PENDAHULUAN

Hukum internasional tidak melarang secara mutlak eksplorasi dasar laut untuk mencari benda-benda bersejarah serta pengambilan dan penguasaan benda-benda tersebut. Pembatasan internasional yang ada pada kegiatan semacam itu muncul dari pelaksanaan hak berdaulat Negara. Dengan demikian, Negara pantai *(coastal State)* menjalankan hak tersebut di zona maritim mereka dan Negara bendera *(flag State)* menghormati bangkai kapal yang mengibarkan benderanya, baik kapal komersial dan kapal negara yang tenggelam.[1]

Selain berfungsi sebagai rumah bagi keanekaragaman hayati, laut juga berfungsi sebagai kuburan sejarah *(historical grave)* bagi cagar budaya bawah air atau dikenal sebagai *underwater cultural heritage* ("UCH"), khususnya kapal karam. Demi melindungi semua nilai berharga yang melekat padanya,[2] kewajiban proteksi atas UCH diamanatkan oleh hukum internasional yang dapat ditemukan di beberapa konvensi internasional seperti Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut *(UN Convention on the Law of the Sea* 1982 / UNCLOS 1982), Konvensi Perlindungan Warisan Budaya Bawah Laut (UNESCO *Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage* 2001 / UCH *Convention*), serta berbagai perjanjian bilateral dan regional.

Artikel ini membahas ketentuan UNCLOS terkait dengan yurisdiksi Negara atas perlindungan kapal karam beserta muatannya (Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam/BMKT) sebagai UCH dan membandingkannya dengan UCH *Convention*. Adapun isu hukumnya adalah: Apakah Negara pantai yang mempunyai yurisdiksi adalah Negara di mana obyek-obyek tersebut ditemukan atau Negara tempat kapal itu berbendera? Bagaimana dengan Negara-negara asal/Negara pemilik asli bangkai kapal/*artefak*? Bagaimana dengan status kekebalan kedaulatan kapal perang?

Secara historis, sebagai salah satu jalur pelayaran internasional yang vital dan strategis bagi perdagangan internasional, perairan Indonesia memiliki kekayaan UCH yang melimpah, baik dalam bentuk bangkai kapal, pesawat yang tenggelam,

---

1 Alla Pozdnakova, 'Historic Shipwrecks – Contemporary Challenges: Protection of the Underwater Cultural Heritage' [2018] Marlus (Scandinavian Institute of Maritime Law Yearbook) 97, 100.

2 Dhiana Puspitawati, 'The protection of underwater cultural heritage in Indonesian law: Do sunken warships count?' dalam Hikmahanto Juwana et al., eds., *Culture and International Law* (Taylor & Fracis Group 2019) 188.

serta situs maritim lainnya.[3] Data Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia (KKP) menunjukkan terdapat ratusan lokasi BMKT yang tersebar di perairan Indonesia.[4] Pada Maret 2019 saja, ada sekitar 23 ribu benda purbakala dan sejarah yang berhasil diangkat dari dalam kawasan Laut Jawa.[5] Namun, banyak dari lokasi tersebut belum dieksplorasi dan diverifikasi oleh pemerintah Indonesia.

Kondisi ini memberikan keuntungan di satu sisi, dan membebankan suatu kewajiban bagi Indonesia di sisi lain. Ribuan BMKT tersebut tentu mempunyai nilai/manfaat ekonomis, historis, kultural,[6] arkeologis, edukasional, serta berpotensi mengandung imunitas hukum karena telah dilewati oleh jutaan kapal perang, kapal dagang, dan kapal selam selama ratusan tahun. Pentingnya nilai yang melekat pada BMKT tersebut menimbulkan kewajiban Indonesia untuk secara aktif dan efektif memberikan perlindungan terhadapnya karena telah dianggap sebagai UCH.

Namun, dalam melaksanakan kewajibannya, Indonesia dihadapkan dengan berbagai permasalahan dan tantangan. Indonesia beberapa kali mengalami kerugian akibat banyaknya penjarahan dan pencurian BMKT di perairannya. Salah satunya adalah dijarahnya bangkai Kapal Kokusei Maru, Higane Maru, dan Hiyori Maru yang tenggelam pada tahun 1944 oleh Kapal Chuan Hong yang berbendera China. Kapal Chuan Hong juga diduga bertanggung jawab atas penjarahan dan pencurian beberapa BMKT di Perairan Natuna. Selain itu, kapal-kapal perang Belanda, Jepang, Amerika, dan Australia yang terlibat dalam Pertempuran Laut Jawa tahun 1942 telah secara ilegal dirusak dan dicuri oleh para penyelam dan pemburu harta karun.[7] Kondisi ini memaksa pemerintah untuk menyediakan pengelolaan, perlindungan, dan penanganan yang sangat ketat di lokasi UCH yang telah ditemukan.

Indonesia belum memiliki regulasi khusus tentang UCH, namun telah ada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya (UU Benda Cagar Budaya) yang kemudian dicabut oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya (UU Cagar Budaya), serta sejumlah peraturan pelaksana UU Benda Cagar Budaya. Berdasarkan studi pustaka, ditemukan sejumlah hasil penelitian serupa yang membahas perihal perlindungan UCH di tingkat internasional dan nasional. Namun, tidak ada yang memberikan fokus pada posisi Indonesia dalam rangka proteksi BMKT sebagai UCH berkaitan dengan belum diratifikasinya UCH *Convention.*

---

3 Jhohannes Marbun, 'An Advocacy Approach on Underwater Heritage in Indonesia, Case Study: An Auction on Underwater Heritage from Cirebon Waters in 2010' [2011] The MUA Collection 4.

4 Dit. PCBM Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, 'Jejak-jejak Karam di Laut Nusantara' (Kemendikbud Dirjen Kebudayaan, 28 September 2016) <https://kebudayaan.kemdikbud.go.id/dpk/jejak-jejak-karam/> diakses 12 April 2021.

5 Kementerian Keuangan RI, 'Menguak Sejarah dari Dasar Laut Melalui BMKT' (Kementerian Keuangan RI, 27 Maret 2019) <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita/baca/17537/Menguak-Sejarah-dari-Dasar-Laut-Melalui-BMKT.html> diakses 12 April 2021.

6 Roby Ardiwidjaja, 'Pelestarian Tinggalan Budaya Bawah Air: Pemanfaatan Kapal Karam sebagai Daya Tarik Wisata Selam' (2017) 35 (2) Amerta 133.

7 Tamalia Alisjahbana, 'Indonesia is not signing UNESCO's Convention for the Protection of Underwater Cultural Heritage' (Independent Observer, 28 November 2019) <https://observerid.com/indonesia-declines-to-sign-unesco-convention-for-protection-of-underwater-cultural-heritage/> diakses 20 April 2021.

Seperti tulisan Dhiana Puspitawati[8] yang berfokus pada proteksi UCH dan kekebalan kapal perang, penelitian Senada Meskin, Dhiana Puspitawati, dan Setyo Widagdo[9] yang berfokus pada status hukum dari kapal perang dengan melakukan studi kasus kapal HMAS Perth, dan tulisan Meike Rachmana[10] yang berfokus pada konsep kepemilikan dari kapal karam. Begitu pula dengan kajian Marcelino H. Latuputty[11] hanya memaparkan kewajiban Indonesia untuk melindungi UCH secara umum, serta tulisan Muhammad Mu'adz Hafidz Ridlo dan Muhammad Faizal Alfian[12] dan juga penelitian Rizky Widiasa[13] hanya memaparkan kendala dan alasan mengapa Indonesia tidak meratifikasi UCH *Convention.*

Dengan demikian, artikel ini melihat bahwa perlu dilakukannya kajian terkait pertimbangan Indonesia dalam upaya penyediaan regulasi efektif dalam melindungi BMKT sebagai UCH, dengan cara memaparkan kendala dan langkah strategis yang ditempuh oleh Pemerintah tanpa harus ratifikasi UCH *Convention.* Artikel ini menemukan bahwa regulasi Indonesia dan penegakan hukumnya belum efektif dan komprehensif. Hal ini disebabkan oleh belum adanya peraturan pelaksana dari regulasi utama terkait perlindungan cagar budaya. Sejumlah kebijakan Indonesia yang masih mengakui pemanfaatan UCH secara ekonomis/komersial juga dinilai telah mencederai martabat bangsa karena tidak menghormati nilai sejarah dan budaya yang melekat pada UCH. Peluang investasi pada kegiatan pengangkatan BMKT juga menimbulkan keresahan dan ketakutan atas hilangnya BMKT dan/atau UCH serta yurisdiksi Indonesia atas pengelolaan terhadapnya.

Atas fakta tersebut, mengapa Indonesia, hingga kini, belum meratifikasi UCH *Convention* demi menyediakan kerangka hukum proteksi BMKT yang lebih memadai dan bahkan tidak menunjukkan niatnya untuk ratifikasi UCH *Convention* dalam waktu dekat? Sayangnya, pemerintah belum tertarik untuk mengambil langkah tersebut yang dilatarbelakangi oleh sejumlah kendala, antara lain: 1) sulitnya melakukan pengawasan dan pengendalian UCH atas faktor geografis; 2) adanya perbedaan prinsip dasar UCH C*onvention* dengan kepentingan Indonesia; 3) minimnya visibilitas manfaat sosial, budaya, dan ekonomi dari perlindungan dan penelitian UCH yang ada; dan 4) belum memadainya teknologi, pendanaan, dan keahlian Indonesia untuk mengelola UCH secara mandiri.

Sistematika pembahasan artikel ini sebagai berikut. Pertama, pengaturan yurisdiksi negara atas perlindungan UCH. Kedua, kedaulatan Indonesia terhadap kapal perang. Ketiga, posisi Indonesia dalam kaitan dengan kepentingan ratifikasi UCH Convention. Artikel ini juga memberikan rekomendasi yang ditujukan kepada

---

8 Puspitawati (n 2) 190.

9 Senada Meskin, Dhiana Puspitawati, dan Setyo Widagdo, 'Legal Status of Warship Wrecks from World War II in Indonesian Territorial Waters (Incident of H.M.A.S. Perth Commercial Salvaging)' (2015) 2 (2) Brawijaya Law Journal 103, 112.

10 Meike Rachmana, 'The Conception of Historic Shipwrecks Ownership In Accordance With International Law' (2015) 12 (3) Indonesian Journal of International Law 356, 361.

11 Marcelino H Latuputty, 'Indonesia's Obligation to protect Archaeological and Historical Objects Found at Sea Based on 1982 UNCLOS' (2019) 16 (4) Indonesian Journal of International Law, 438 – 448.

12 Muhammad Mu'adz Hafidz Ridlo dan Muhammad Faizal Alfian, 'Posisi Indonesia Dalam Rezim UNESCO Perlindungan Cagar Budaya Bawah Air: Pencurian Bangkai Kapal Milik Asing di Laut Indonesia' (2021) 7 (2) Journal of International Relations, 72 – 75.

13 Rizky Widiasa, 'Penolakan Indonesia dalam Meratifikasi Konvensi UNESCO Tahun 2001 tentang Perlindungan Cagar Budaya Bawah Air' (2021) 6 (1) Indonesian Perspective, 26 – 36.

pemerintah Indonesia dalam melindungi BMKT dan UCH yang berada di perairan Indonesia.

PEMBAHASAN

Pengaturan Yurisdiksi Negara atas Perlindungan *Underwater Cultural Heritage*

Hak-hak yang timbul dari kepemilikan hukum privat *(ownership/possession)* atas UCH, tidak boleh disamakan dengan konsep yurisdiksi atas UCH, yang dapat ditegaskan oleh suatu Negara di bawah hukum internasional.[14] Yurisdiksi merupakan kekuasaan Negara untuk mengontrol UCH yang berada di dalam wilayahnya, termasuk kekuasaan untuk mengatur kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan UCH.

Suatu Negara dapat menjalankan yurisdiksi atas UCH dengan cara yang berbeda, termasuk mengatur masalah yang berkaitan dengan hak milik atas UCH, namun tidak otomatis dapat menegaskan hak kepemilikan atasnya. Negara pantai menegaskan yurisdiksi atas BMKT dan UCH lainnya yang terletak di perairan teritorial mereka, meskipun ada kemungkinan bahwa Negara bendera dapat mengalahkan yurisdiksi Negara pantai, di perairan BMKT itu berada.[15]

Dalam hukum internasional, yurisdiksi umumnya merupakan hak istimewa *(privilege),* bukan kewajiban *(obligation),* sehingga Negara tidak diharuskan untuk menjalankan yurisdiksinya.[16] Namun demikian, UNCLOS 1982 memberikan tugas umum *(general duty)* kepada Negara-negara untuk melindungi UCH dan untuk bekerja sama demi tujuan tersebut.

UNCLOS 1982 membagi laut menjadi ruang laut yang berada di dalam dan di luar yurisdiksi nasional. Perlindungan UCH di UNCLOS 1982 hanya diatur oleh Pasal 149 dan 303. Pasal 149 hanya mengatur tentang UCH yang berada di luar yurisdiksi nasional. Pasal ini menyiratkan bahwa hukum yang berlaku untuk objek yang ditemukan di dalam wilayah yurisdiksi nasional adalah hukum nasionalnya yang sesuai dengan rezim hukum laut internasional. Pasal ini juga memberikan hak kepada Negara asal kapal *(State of origin)* untuk mengawetkan atau membuang BMKT demi kepentingan umat manusia.[17]

Sedangkan Pasal 303 ayat (1) tidak menjelaskan maksud dari 'Negara.' Apakah itu setiap Negara? Apakah Negara pantai di mana UCH ditemukan? Ayat (2) menyatakan bahwa setiap objek yang dipindahkan dari dasar laut dalam zona tambahan harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari Negara pantai. Bila tidak, pemindahan objek tersebut akan melanggar yurisdiksi Negara pantai.

Ayat (2) juga hanya memberi wewenang kepada Negara pantai untuk mengatur/menyetujui pengangkatan UCH dari dasar laut di zona tambahan dan untuk mengambil langkah-langkah penegakan hukum tertentu terhadap kapal asing yang diperlukan untuk mencegah pelanggaran hukum di laut teritorial. Ketentuan ini hanya berlaku untuk pemindahan objek dari dasar laut di zona

---

14 Pozdnakova (n 1) 111.
15 Pozdnakova (n 1) 112.
16 Pozdnakova (n 1).
17 Puspitawati (n 2) 189.

tambahan. Di ZEE, UNCLOS memberikan hak berdaulat kepada Negara selama hanya bertujuan untuk eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam.[18]

Uraian di atas menunjukan bahwa UNCLOS 1982 hanya menetapkan ketentuan UCH secara dangkal, tidak rinci, bahkan dapat dikatakan, tidak jelas. Namun demikian, kedua pasal ini telah menjelaskan hukum internasional yang berlaku untuk BMKT serta memuat prinsip-prinsip umum yang berlaku.[19] Pertama, ketentuan ini membahas tanggung jawab negara untuk melindungi BMKT di berbagai zona maritim di luar yurisdiksi negara pantai. Kedua, kewajiban ini dilakukan atas dasar kepentingan umat manusia. Ketiga, dalam pemenuhan kewajiban ini diharapkan negara-negara dapat bekerja sama.

Dibandingkan dengan UNCLOS 1982, kerangka perlindungan UCH *Convention* jauh lebih komprehensif. UCH *Convention* secara khusus dimaksudkan untuk menjamin pengelolaan UCH yang bijak. Konvensi ini diharapkan menjamin kerjasama antar Negara, khususnya antara Negara pantai (tempat UCH ditemukan) dan Negara asalnya (pemilik asli UCH yang ditemukan).[20]

Definisi UCH di Pasal 1 UCH *Convention* banyak dikritik oleh beberapa Negara yang dinilai terlalu luas dan tidak jelas, karena tidak menjabarkan signifikansi dalam membedakan antara objek yang berusia lebih dari 100 tahun yang layak mendapat perlindungan khusus dan objek yang tidak.[21]

Menurut penulis, definisi tersebut sudah tepat, dengan tetap memberikan keleluasaan yang cukup besar bagi Negara-negara untuk memperluas perlindungan objek yang tidak memenuhi kriteria dalam pasal tersebut karena ia dirancang sebagai ketentuan minimum. Dengan demikian, Negara bebas untuk menetapkan persyaratan yang lebih ketat, selama sesuai dengan konvensi-konvensi UNESCO dan hukum internasional lainnya.

Secara umum, UCH *Convention* bertujuan untuk melestarikan UCH demi kepentingan umat manusia.[22] Berdasarkan hal ini, Negara-negara pihak memiliki kewajiban untuk: 1) bekerja sama melindungi UCH, 2) mengambil semua tindakan yang diperlukan sesuai dengan Konvensi dan hukum internasional, 3) melindungi UCH dari kegiatan yang merusak.

UCH *Convention* memperluas tanggung jawab Negara untuk melindungi UCH, di mana pun lokasinya. UCH *Convention* secara tegas mengklarifikasi bahwa Negara memiliki hak eksklusif untuk mengatur dan mengizinkan kegiatan yang diarahkan pada UCH di perairan pedalaman, perairan kepulauan, dan laut teritorial.[23] Konvensi ini juga memberlakukan kewajiban dan hak aktif untuk mengatur kegiatan yang berkaitan dengan UCH di dasar laut di luar batas 24 mil laut, baik pada Negara pantai, Negara bendera, dan Negara Kebangsaan *(Nationality State)*.[24]

---

18 Pasal 56 UNCLOS 1982; Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea* (ed. 2, Cambridge University Press 2019) 130-132.

19 Craig Forrest, 'Historic Wreck Salvage: An International Perspective' (2009) 33 (2) Tulane Maritime Law Journal 347, 355.

20 Guido Carducci, 'New Developments in the Law of the Sea: The UNESCO Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage' (2002) 96 (2) American Journal of International Law 419, 420.

21 Pozdnakova (n 1) 104.

22 Pasal 2 ayat (1) dan (3) UCH *Convention*.

23 Pasal 7 ayat (1) UCH *Convention.*

24 Alla Pozdnakova (n 1) 117.

Yurisdiksi di zona tambahan tercantum dalam Pasal 8 UCH *Convention*. Sedangkan di ZEE dan landas kontinen, semua Negara pihak memiliki tanggung jawab untuk melindungi UCH.[25] Baik Negara bendera dan Negara kebangsaan dari setiap orang yang terlibat dalam kegiatan yang berkaitan dengan UCH di zona maritim mereka sendiri harus dilaporkan ke otoritas Negara yang relevan.[26] Bila kegiatan berlangsung di ZEE dan landas kontinen Negara pihak lain, pemberitahuan harus dilakukan kepada Negara bendera dan Negara pantai yang terlibat.[27]

Indonesia telah meratifikasi dan menjadi Negara pihak UNCLOS melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985. Artinya, Indonesia memiliki kewajiban untuk menerapkan ketentuan UNCLOS ke dalam sistem hukum nasionalnya. Sayangnya, Indonesia belum meratifikasi UCH *Convention*, sehingga kewajiban Indonesia menurut hukum internasional untuk melindungi UCH hanya terbatas pada UNCLOS saja. Padahal UNCLOS belum secara komprehensif mengatur tentang perlindungan UCH.

Dalam praktiknya, perjanjian internasional yang telah diratifikasi masih memerlukan peraturan pelaksana lain untuk pengimplementasian perjanjian internasional dalam domain hukum nasional Indonesia.[28] Atas amanat dari UNCLOS 1982 guna melindungi UCH dari UNCLOS 1982, Indonesia menerbitkan UU Cagar Budaya. Peraturan tersebut dibuat sebagai langkah konkrit untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencerdaskan peradaban bangsa melalui cagar budaya.[29]

Bila di UCH *Convention,* UCH minimal berusia 100 tahun, UU Cagar Budaya menetapkan bahwa benda yang berumur 50 tahun atau lebih, akan dianggap sebagai UCH.[30] UU ini sama sekali tidak menyebutkan kapal atau pesawat karam. Definisi yang diberikan di Pasal 1 ayat (2) tidak secara tegas menyebutkan bahwa BMKT tergolong sebagai cagar budaya.[31] Namun, Pasal 1 ayat (5) mengakui bahwa cagar budaya tertentu dapat ditemukan di bawah air.[32] Dengan demikian, jika BMKT telah berumur 50 tahun atau lebih, ia dapat dianggap sebagai cagar budaya/UCH.

BMKT diatur secara khusus di beberapa peraturan pelaksana UU Benda Cagar Budaya, salah satunya adalah Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 2007 yang telah diubah oleh Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2009 tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal yang Tenggelam ("Keppres PANNAS BMKT dan Perubahannya").

Keppres PANNAS BMKT dan Perubahannya mendefinisikan BMKT sebagai barang dan muatan berharga di atas kapal karam yang memiliki nilai sejarah, budaya, pengetahuan dan ekonomi, yang tenggelam di perairan Indonesia, ZEE, dan

---

25 Pasal 9 ayat (1) UCH *Convention.*
26 Pasal 9 ayat (1) huruf a UCH *Convention.*
27 Pasal 9 ayat (1) huruf b UCH *Convention.*
28 Damos Dumoli Agusman, 'Status Hukum Perjanjian Internasional Dalam Hukum Nasional RI' (2008) 5 (3) Jurnal Hukum Internasional 488, 492.
29 Junus Satrio A., 'Perlindungan Warisan Budaya Daerah Menurut Undang-Undang Cagar Budaya' (Ikatan Ahli Arkeologi Indonesia, 17 Maret 2012) <https://iaaipusat.wordpress.com/2012/03/17/perlindungan-warisan-budaya-daerah-menurut-undang-undang-cagar-budaya/> diakses 21 April 2021.
30 Pasal 5 UU Cagar Budaya.
31 Pasal 1 ayat (2) UU Cagar Budaya.
32 Pasal 1 ayat (5) UU Cagar Budaya.

landas kontinen Indonesia, yang telah berada di dasar laut setidaknya selama 50 tahun.[33]

Penelusuran, pencarian, penelitian, pemindahan, ataupun pengangkatan BMKT hanya boleh dilakukan setelah mendapat izin dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya. Bahkan penggeledahan hanya bisa dilakukan atas tujuan penelitian yang tetap memperhatikan hak milik dan penguasaan lokasi.[34] Dalam konteks ini, UU Cagar Budaya melarang adanya penggeledahan, pemindahan, ataupun pengangkatan tanpa izin dari Pemerintah atas benda yang dianggap sebagai cagar budaya.

Secara keseluruhan, UU Cagar Budaya menentukan bahwa pengelolaan artefak dan BMKT sebaiknya hanya untuk kepentingan konservasi. Namun demikian, Pasal 12 hingga Pasal 22 undang-undang tersebut juga mengakui status kepemilikan dan penguasaan cagar budaya oleh perseorangan bahkan warga negara dan/atau badan hukum asing sepanjang mereka tinggal dan menetap di wilayah Indonesia.[35] Namun, dalam Pasal 26 ayat (4) melarang setiap kegiatan penyelamatan atau pencarian UCH di perairan Indonesia tanpa memiliki izin. Izin yang akan diberikan oleh Pemerintah Indonesia merupakan semua operasi penyelamatan UCH untuk tujuan penelitian.[36] Bila terdapat pelanggaran atas ketentuan ini, sanski pidana/denda akan dikenakan sesuai dengan ketentuan Pasal 103.

UU Cagar Budaya mengamanatkan adanya beberapa peraturan pelaksana, namun hingga saat ini belum ada yang terbit. Progres dari peraturan pelaksana tersebut masih dalam bentuk rancangan.[37] Selain itu, praktik di lapangan sering terjadi benturan aturan dan persoalan pelimpahan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah terkait pengelolaan dan pelestarian cagar budaya.[38] Hal ini menjadi salah satu faktor yang menyebabkan perlindungan dan pelestarian cagar budaya belum maksimal.

Terkait hal tersebut, pemerintah Indonesia melalui KKP mengeluarkan penghentian sementara (moratorium) terhadap izin pengangkatan BMKT untuk swasta dan asing. Moratorium ini diterbitkan sebagai tindak lanjut dari UU Cagar Budaya yang menetapkan bahwa pengelolaan BMKT merupakan kewajiban pemerintah, yang selama ini dilakukan oleh badan usaha pemerintah dan swasta berdasarkan persetujuan bisnis.[39]

Status Kekebalan Kedaulatan Kapal Perang dan Kedaulatan Indonesia

UNCLOS 1982 tidak menyebutkan tentang bangkai kapal perang yang berdaulat, namun Forrest berpendapat bahwa kapal perang yang digunakan oleh suatu Negara untuk tujuan non-komersial pada saat tenggelam memiliki status

---

33 Pasal 1 ayat (1) Keppres PANNAS BMKT dan Perubahannya.
34 Pasal 26 ayat (2) dan (4) UU Cagar Budaya.
35 Pasal 14 ayat (1) UU Cagar Budaya.
36 Junus Satrio A, (n 36)
37 Rancangan Peraturan Presiden No. – Tahun 2020 tentang Pengelolaan Benda Muatan Kapal Tenggelam.
38 Indriyanti Astuti, 'Pelestarian Cagar Budaya Terbentur Ketidaksiapan Aturan Pelaksana' (Media Indonesia, 12 April 2017) <https://mediaindonesia.com/humaniora/100538/pelestarian-cagar-budaya-terbentur-ketidaksiapan-aturan-pelaksana> diakses 27 April 2021.
39 Kusnul Nur Kasanah, 'Menanti Kepastian Arah Pengelolaan BMKT' (Sekretariat Kabinet RI, 10 Mei 2016) <https://setkab.go.id/menanti-kepastian-arah-pengelolaan-bmkt/> diakses 27 April 2021.

sovereign wreck.[40] Kekebalan kedaulatan kapal perang memang diakui dalam Pasal 32 UNCLOS 1982, namun tidak menyebutkan apa yang dimaksud dengan kekebalan kedaulatan.

The 1926 International Convention for the Unification of Certain Rules Concerning the Immunity of State-Owned Ships (1926 Convention) menetapkan bahwa kekebalan kedaulatan diartikan bahwa kapal perang tidak boleh *"subject to seizure, arrest or detention by any legal process nor to any proceeding in Rem."*[41] Dengan demikian, jika bangkai kapal perang masih mempertahankan kekebalan kedaulatannya, tidak ada operasi penyelamatan yang dilakukan terhadap bangkai kapal perang tersebut.

Pasal 1 ayat (8) UCH *Convention* memasukkan kapal perang sebagai kapal negara, yang mana berbunyi: "*State vessels and aircraft means warships, and other vessels or aircraft that were owned or operated by a State and used, at the time of sinking, only for government non-commercial purposes, that are identified as such and that meet the definition of underwater cultural heritage."* Pasal 2 ayat (8) UCH *Convention* secara implisit mengakui kekebalan kedaulatannya.

Hal serupa juga diatur dengan jelas dalam Pasal 4 UCH *Convention* yang menyatakan bahwa objek UCH sebagaimana diatur dalam Pasal 1 tidak boleh tunduk pada hukum penyelamatan *(law of salvage)* dan hukum penemuan *(law of find)*, kecuali disahkan oleh otoritas yang berwenang, sepenuhnya sesuai dengan Konvensi, dan memastikan bahwa setiap pemulihan UCH mencapai perlindungan maksimumnya. Ketentuan ini mengesampingkan Pasal 4 ayat (1) IMO *Salvage Convention* 1989, yang masih memberikan kemungkinan untuk menerapkan hukum penyelamatan atas bangkai kapal perang jika Negara pemilik kapal tersebut memutuskan demikian.

Dari beberapa ketentuan di atas, secara garis besar, terdapat tiga pandangan tentang sejauh mana kekebalan kedaulatan kapal perang berlaku. Pertama, pandangan bahwa kekebalan kedaulatan tetap berlaku untuk semua kapal dan pesawat udara yang dimiliki atau dioperasikan oleh Negara yang digunakan untuk tujuan non-komersial, terlepas dari waktu dan lokasi sejak mereka hilang.[42]

Pandangan ini, pada umumnya, berasal dari Negara-negara pemilik kapal perang di masa Perang Dunia 1 dan 2, seperti Amerika Serikat, Prancis, Spanyol, dan Inggris.[43] Pandangan mereka ini didasari oleh kebijakan nasionalnya yang mempertahankan hak atas kapal perang mereka terlepas dari lokasi dan waktu tenggelamnya, kecuali hak kepemilikan tersebut sudah dialihkan atau secara resmi dihapuskan. Selain itu, pemindahan/pengangkatan kapal harus memiliki izin terlebih dahulu dari pemerintah pemilik kapal.

Pertanyaannya adalah, selama berapa tahun kapal perang yang tenggelam dapat memegang status kekebalan berdaulatnya? Bila dilihat dari posisi negara melalui kebijakan-kebijakan tersebut, mereka secara keseluruhan menegaskan suatu kekebalan tak terbatas *(infinite immunity)*. Namun, hingga saat ini, tidak ada

---

40 Craig J.S. Forrest, 'Culturally and Environmentally Sensitive Sunken Warships' (2012) 26 (1) Australian and New Zealand Maritime Law Journal 85.

41 Pasal 2 ayat (1) *International Convention for the Unification of Certain Rules relating to the Immunity of State-owned Vessels*.

42 Sarah Dromgoole, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Cambridge University Press 2013) 136.

43 Federal Register of the United States 69 (24) (Februari 2004).

hukum/konvensi internasional yang menetapkan batas waktu untuk kekebalan kedaulatan kapal negara yang tenggelam.

Pandangan kedua melihat kekebalan kedaulatan berlaku untuk kapal perang selama diperlukan untuk melindungi kepentingan Negara. Pandangan ketiga menilai bahwa kekebalan kedaulatan tidak lagi berlaku ketika kapal tersebut tenggelam atau jatuh, karena tidak lagi dapat beroperasi dan berfungsi sebagai kapal perang.[44]

Mengingat bahwa tidak ada indikasi yang jelas bahwa hukum kebiasaan internasional telah mengakui atau mendukung konsep *infinite immunity*, dengan demikian, tidak ada salahnya bila kebijakan Indonesia menentukan berbeda, atas dasar pelaksanaan kedaulatan Indonesia di wilayah perairannya. Bila ada Negara pemilik kapal yang tidak mengakui yurisdiksi Indonesia atas UCH / BMKT yang ditemukan, sejumlah regulasi nasional cukup kuat mempertahankan dasar kedaulatan Indonesia terhadap benda-benda tersebut, seperti berikut ini.

Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif menyatakan bahwa barang siapa melakukan eksplorasi dan/atau eksploitasi sumber daya alam atau kegiatan-kegiatan lainnya untuk eksplorasi dan/atau eksploitasi ekonomis di ZEE Indonesia, harus berdasarkan izin dari Pemerintah Republik Indonesia. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen juga menyebutkan Indonesia memiliki kekuasaan penuh dan hak eksklusif atas landas kontinen serta kepemilikan kekayaan di dalamnya.

Khusus UCH, UU Cagar Budaya menetapkan situs cagar budaya hanya dapat dimiliki/dikuasai oleh Negara[45] dan cagar budaya yang telah dimiliki oleh Negara tidak dapat dialihkan kepemilikannya.[46] Keppres PANNAS BMKT dan Perubahannya menekankan bahwa BMKT merupakan benda yang bernilai sangat penting bagi sejarah ilmu pengetahuan dan kebudayaan bangsa Indonesia, bersifat khas dan unik, sehingga harus dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Indonesia.[47]

Selain itu, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.06/2009 tentang Tata Cara Penetapan Status Penggunaan dan Penjualan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam ("PMK 184/2009"), disebutkan bahwa BMKT merupakan Benda Cagar Budaya yang dikuasai oleh negara dan dikelola oleh pemerintah, yang statusnya digolongkan menjadi 2 macam, yaitu BMKT berstatus Benda Milik Negara (BMN) dan BMKT berstatus selain BMN.[48]

Posisi Indonesia dalam Meratifikasi UCH *Convention* dalam Rangka Perlindungan UCH

UNESCO, selama bertahun-tahun, telah mengirimkan perwakilannya ke Indonesia dalam rangka membujuk Indonesia dan Negara ASEAN lainnya untuk menandatangani UCH *Convention*. Salah satu upaya tersebut terbukti saat sejumlah perwakilan Indonesia diundang oleh UNESCO untuk menghadiri *State Parties Meeting to UNESCO Convention 2001 on the Protection of Underwater Cultural*

---

44 UK UNESCO 2001 Convention Review Group, The UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage 2001: An Impact Review for the United Kingdom (2014) 42.
45 Pasal 13 dan 15 UU Cagar Budaya.
46 Pasal 16 ayat (4) UU Cagar Budaya.
47 Pasal 2 Keppres PANNAS BMKT dan Perubahannya.
48 Pasal 3 PMK 184/2009.

Heritage pada tanggal 20 Juni 2019 di Paris.[49] Selain itu, UNESCO juga mengadakan forum pada *Safeguarding and Reviving the Shared Maritime Cultural Heritage of Southeast Asia* di Museum Maritim di Tanjung Priok pada 5 November 2019.

Namun, hingga sekarang, pemerintah Indonesia belum menunjukkan niatnya untuk meratifikasi UCH *Convention.* Hal ini disebabkan ada beberapa ketentuan UCH *Convention* yang bertentangan dengan kepentingan nasional Indonesia ~~yaitu~~ sebagai berikut. Konvensi mensyaratkan Negara pantai bertindak atas nama Negara-negara pihak secara keseluruhan dan bukan untuk kepentingannya sendiri.[50] Dengan demikian, Negara pantai seharusnya hanya menjalankan yurisdiksi atas dasar kepentingan umum dan tidak untuk melindungi kepentingannya sendiri. Konvensi juga tidak mengizinkan Negara untuk melakukan kegiatan komersial terhadap UCH.[51]

Ketentuan-ketentuan tersebut tidak sejalan dengan tujuan UU Cagar Budaya yaitu: 1) melestarikan warisan budaya bangsa dan warisan manusia; 2) meningkatkan harkat dan martabat bangsa melalui Cagar Budaya; 3) memperkuat kepribadian bangsa; 4) meningkatkan kesejahteraan rakyat; dan 5) mempromosikan warisan budaya nasional kepada masyarakat internasional.[52]

Seperti yang disinggung sebelumnya, warga negara dan badan hukum asing boleh memiliki cagar budaya. Bahkan, status kepemilikan cagar budaya setiap orang dapat dialihkan dengan cara diwarisi, dihibahkan, ditukar, dihadiahkan, diperdagangkan, diberi kompensasi, dan/atau melalui putusan atau putusan pengadilan.[53]

UCH *Convention* tidak memungkinkan untuk eksploitasi komersial UCH dan perlindungan UCH dilakukan demi kepentingan umat manusia, bukan kepentingan nasional. Ketentuan ini mengandung pertentangan dengan UU Cagar Budaya yang menyatakan bahwa cagar budaya harus digunakan untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia belum siap untuk meratifikasi UCH *Convention*.

Selain itu, sejumlah regulasi nasional lainnya juga tidak selaras dengan tujuan dan prinsip utama UCH *Convention*. Hal ini terlihat dari dibolehkannya eksploitasi BMKT secara komersial yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan ("UU Kelautan") yang menyebutkan bahwa pengangkatan BMKT merupakan bagian dari jasa maritim yang dilakukan berdasarkan kebijakan ekonomi kelautan.[54] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil juga menentukan bahwa BMKT didefinisikan sebagai sumber daya yang dapat dimanfaatkan secara ekonomis.[55] Ditambah, PMK

---

49 Nia Naelul Hasanah Ridwan, 'Kepala LRSDKP Menghadiri UNESCO International Conference on the Protection of Underwater Cultural Heritage di Perancis' (LRSDKP, 27 Juni 2019) <https://lrsdkp.litbang.kkp.go.id/kabar-terbaru/berita/berita-2019/547-kepala-lrsdkp-menghadiri-unesco-international-conference-on-the-protection-of-underwater-cultural-heritage-di-perancis> diakses 20 April 2021.

50 Pasal 10 ayat (3) UCH *Convention.*

51 Pasal 2 ayat (7) UCH *Convention.*

52 Pasal 3 UU Cagar Budaya.

53 *Ibid,* Ps. 16 ayat (3).

54 Pasal 27 ayat (4) UU Kelautan.

55 Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; Rachmana (n 10) 372.

184/2009 menentukan bahwa BMKT berstatus selain BNM dapat dilakukan penjualan melalui Kantor Lelang Negara atau balai lelang swasta/internasional.[56]

Bahkan, Pemerintah baru saja menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal ("Perpres 10/2021") sebagai salah satu peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ("UU Cipta Kerja"). Perpres tersebut mengkategorikan kegiatan pengangkatan BMKT ke dalam Daftar Positif Investasi, yang berarti investor dalam negeri maupun asing dapat secara terbuka menaruh modalnya pada kegiatan BMKT.[57]

Kemudian, UCH *Convention* memberikan hak kepada Negara bendera, Negara asal, ataupun Negara yang memiliki koneksi kepada BMKT yang terletak di zona ZEE dan landas kontinen. Indonesia memandang bahwa ketentuan tersebut berpotensi merugikan Indonesia karena Indonesia dapat kehilangan hak untuk memanfaatkan UCH kepada Negara-negara tersebut. Informasi, pengetahuan, dan nilai berharga dari UCH tersebut berarti juga akan hilang. Padahal, KKP memperkirakan bahwa sebagian besar BMKT memiliki nilai antara 80.000 sampai 18 juta Dollar Amerika Serikat. Bahkan, jika bangkai kapal digunakan untuk pariwisata, penghasilan yang didapatkan sekitar 800 hingga 126.000 Dollar per bulan.[58]

Hal ini selaras dengan keterangan Febrian Alphyanto Ruddyard, selaku Direktur Jenderal Organisasi Multitateral Kementerian Luar Negeri Indonesia, yang menjelaskan bahwa pemerintah Indonesia berniat mempertahankan kekuasaannya dengan ekonomi yang tangguh dalam masyarakat multikultural. Ia menerangkan bahwa Indonesia ingin menyelamatkan dan melindungi sumber daya laut yang ada untuk rakyat Indonesia.[59]

Adapun sejumlah kendala atau hambatan yang dijadikan dasar pemerintah untuk tidak meratifikasi UCH *Convention*, yaitu sebagai berikut. Pertama, luasnya perairan Indonesia yang mencapi 6,4 juta kilometer membuat perlindungan UCH di perairannya sangat sulit. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, KKP menyebutkan dari 463 bangkai kapal yang diyakini berada di perairan Indonesia, hanya 20 persen yang sudah diverifikasi dan hanya 3 persen yang dieksplorasi. Kendala atas biaya pendanaan juga tidak bisa dilepaskan.[60]

Kurang optimalnya perlindungan UCH ini juga dipengaruhi oleh minimnya visibilitas manfaat sosial, budaya, dan ekonomi dari perlindungan dan penelitian UCH yang ada. Hal ini dilihat dari fakta bahwa ratusan ribu keramik yang telah ditemukan di perairan Indonesia hanya didiamkan di dalam gudang penyimpanan di Cileungsi,[61] yang seharusnya diteliti dan disimpan di museum maritim.

---

56 Pasal 9 ayat (2), 10 ayat (1), dan 10 ayat (4) PMK No.184/2009.

57 Shifa Nurhaliza, 'BKPM Izinkan Investor Asing Cari Harta Karun Bawah Laut RI' (IDX Channel, 8 Maret 2021) < https://www.idxchannel.com/economics/bkpm-izinkan-investor-asing-cari-harta-karun-bawah-laut-ri-1 > diakses 22 April 2021.

58 *Ibid.*

59 *Ibid.*

60 Alisjahbana (n 7).

61 Stevy Maradona, 'Asing Angkat 'Harta Karun', Arkeolog: Negara Dapat Apa?' (Republika, 11 Mei 2021) <https://www.republika.co.id/berita/qprmnu475/asing-angkat-harta-karun-arkeolog-negara-dapat-apa> diakses 25 Mei 2021.

Dibandingkan dengan beberapa perjanjian internasional lainnya terkait cagar budaya, UCH *Convention* merupakan instrumen yang lengkap, namun di sisi lain, kompleks secara hukum dan teknis. Hal ini disebabkan ia secara khusus berkaitan dengan aspek hukum maritim dan hukum laut internasional, yang tidak bisa lepas dari aspek politik. Implikasi dari ratifikasi UCH *Convention* memerlukan pertimbangan yang cermat oleh pemerintah untuk diratifikasi, mulai dari aspek kebudayaan, pertahanan, dan urusan luar negeri.

Ratifikasi UCH *Convention* merupakan langkah rumit dan harus melalui proses yang panjang karena melibatkan Kementerian Sekretariat Negara, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Luar Negeri, serta Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.[62] Selain itu, dalam mempertimbangkannya pun juga harus melibatkan Kementerian Keuangan, mengingat Indonesia akan kehilangan manfaat ekonomis dari pemanfaatan UCH bila harus menjadi Negara pihak Konvensi.

Atas sejumlah hal di atas, ratifikasi UCH *Convention* bukanlah menjadi jawaban paling tepat untuk ditempuh. Memang, para akademisi memberikan pertentangan terhadap pemanfaatan UCH melalui dibukanya peluang kepada badan usaha untuk investasi terhadap UCH melalui argumen moral, pendidikan, dan budaya demi kepentingan umat manusia.

Penulis paham mengapa pemerintah mengambil langkah yang cukup menyimpang dari ketentuan konvensi-konvensi internasional yang mengamanatkan pengelolaan non-komersial UCH. Hal ini disebabkan pengelolaan UCH (penelitian, konservasi, dan pemanfaatan), khususnya BMKT, merupakan kegiatan yang beresiko tinggi *(high-risk),* berbiaya mahal *(high-cost),* dan berteknologi canggih *(high-tech),* serta membutuhkan sumber daya manusia yang sudah ahli dan berpengalaman *(high-skilled).* Maka dari itu, pemerintah mengambil opsi lain yaitu membuka peluang keterlibatan badan usaha melalui kerjasama bisnis demi mendapatkan suntikan dana, teknologi, dan keahlian mereka.

Memang sangat disayangkan bahwa kebijakan Indonesia ini telah mencederai nilai historis dan nilai budaya dari benda cagar budaya bangsa. Namun, realitanya, arkeolog Indonesia pun belum maksimal melakukan penelitian agar UCH dilindungi.[63] Arkeolog belum mampu memberikan data atau temuan atas manfaat rill dan pentingnya melindungi UCH. Bila tidak membuka peluang bantuan dari badan usaha, yang ditakutkan adalah BMKT dan UCH tersebut malah menjadi sia-sia atau bahkan berpotensi dicuri/dijarah oleh??, yang berakibat pada hilangnya semua kesempatan Indonesia untuk mendapatkan nilai historis dan budaya mereka.

Dengan dibolehkannya kegiatan penanaman modal untuk pengangkatan BMKT, pemerintah harus segera menciptakan sistem perencanaan dan regulasi pelaksana yang lebih efektif demi pelestarian dan pemanfaatan UCH, baik *in situ* dan *ex situ*. Regulasi pelaksana harus menetapkan secara tegas atas kedaulatan Indonesia dan memastikan bahwa perizinan untuk kegiatan itu tetap

---

62 Herlan Oseano dan Dumais Mandang, 'Penyelesaian Sengketa Antar Negara atas Harta Kekayaan Hasil Eksplorasi di Dasar Laut ditinjau dari Konvensi Hukum Laut Internasional' (2019) 7 (1) Lex Et Societatis 36, 40.

63 Harry Octavianus Sofyan, 'Permasalahan Arkeologi Bawah Air di Indonesia' (2010) 6 (11) Jurnal Kapata Arkeologi 49, 51 – 63.

mengedepankan penelitian ilmiah, pelestarian BMKT dan UCH, serta keamanan lingkungan laut.

Fenomena pencurian dan penjarahan BMKT di perairan Indonesia harus dijadikan dasar pemerintah untuk melakukan tinjauan/*review* kebijakan yang ada dalam rangka mengidentifikasi kekurangannya dan menyusun/formulasi aturan baru yang dapat digunakan sebagai alat untuk melindungi UCH dari penjarahan dan perampokan *(a tool to protect heritage from pillaging and looting)*. Regulasi ini harus menyediakan pengamanan hukum *(legal safekeeping)* dan tentu harus memperhatikan nilai-nilai dan metodologi ilmiah dari para arkeolog.

Sistem tanggung jawab dan akuntabilitas yang lebih jelas dan lebih terstruktur juga perlu dimasukkan ke dalam cakupan regulasi pelaksana demi menjamin perlindungan UCH dan hak berdaulat Indonesia atas wilayahnya. Hal ini bisa dilakukan dengan meningkatkan kontrol dan pengawasan di perairan Indonesia melalui pemberian wewenang dan tugas kepada PANNAS BMKT yang jauh lebih spesifik dan tidak tumpang tindih dengan lembaga lain.

Selain melakukan pemantauan dan pengawasan atas kegiatan penelitian, pengangkatan, dan pemanfaatan BMKT, PANNAS BMKT perlu melakukan koordinasi terkait pemberian izin penelitian ataupun izin pengangkatan BMKT, perlu juga koordinasi dengan lembaga/instansi pemerintah lain demi kelancaran kegiatan pengelolaan dan perlindungan BMKT. Sistem pelaporan tahunan terkait pelaksanaan tugas-tugasnya juga akan memainkan peran yang penting bagi pemerintah untuk dapat mengidentifikasi kendala teknis ataupun administratif yang selama ini dihadapi di lapangan. Dari pelaporan tahunan ini, pemerintah mendapatkan saran dari PANNAS BMKT dalam menyiapkan perbaikan regulasi dan penyempurnaan kelembagaan.

Dengan dibukanya peluang badan usaha untuk menanamkan modalnya, Pemerintah harus menyiapkan regulasi pelaksana UU Cagar Budaya atau Pengelolaan BMKT terkait pembagian hasil dari pengangkatan BMKT antara pemerintah dan perusahaan. Hal ini sebenarnya sudah diatur oleh Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Pembagian Hasil Pengangkatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Tenggelam Kapal yang Tenggelam antara Pemerintah dan Perusahaan ("Keppres 25/1992").

Keppres 25/1992 menetapkan bahwa BMKT yang mempunyai nilai benda cagar budaya dilarang untuk diperjualbelikan dan harus diserahkan kepada Negara,[64] sedangkan BMKT yang tidak memiliki nilai benda cagar budaya boleh dijual dan harus dijual di muka umum melalui perantara Kantor Lelang Negara atau Balai Lelang Internasional setelah memperoleh persetujuan PANNAS BMKT.[65] Kemudian hasil penjualan BMKT tersebut dibagi yaitu 50% (lima puluh persen) untuk Pemerintah dan harus disetor ke Kas Negara dan 50% (lima puluh persen) untuk perusahaan.[66]

Selain bagi hasil, pemerintah juga dapat mensyaratkan badan usaha untuk memberikan sejumlah uang/dana kepada pemerintah sebagai jaminan. Persyaratan ini akan sangat bermanfaat demi menjamin seluruh kegiatan kerjasama, baik untuk

64 Pasal 1 ayat (1) Keppres 25/1992.
65 Pasal Pasal 2 ayat (1) Keppres 25/1992.
66 Pasal 2 ayat (2) Keppres 25/1992.

kelestarian UCH, maupun keamanan lingkungan laut. Dengan formulasi regulasi seperti ini, pemerintah sadar atas pentingnya penjaminan hasil yang adil dari kegiatan kerjasama pengangkatan BMKT mengingat hal ini menyangkut aspek ekonomi dan kesejahteraan masyarakat Indonesia yang cukup signifikan.

Artikel ini juga mengharapkan regulasi pelaksana baru ini menetapkan bahwa pengelolaan, pemanfaatan, terutama pengangkatan BMKT, harus melibatkan koordinasi dari sejumlah instansi pemerintah, khususnya Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, KKP, Kementerian Keuangan, PANNAS BMKT, dan Pemerintah Daerah.

Di samping regulasi, sikap dan pendekatan keseluruhan terhadap pelestarian dan pengelolaan UCH juga perlu direformasi. Pemerintah tidak bisa, secara keseluruhan, disalahkan atas keputusan kebijakan yang mengedepankan kepentingan sosial dan ekonomi warganya sendiri. Hal ini disebabkan ada kepentingan bersaing yang perlu dipertimbangkan, seperti biaya wajib pajak dalam berinvestasi di kegiatan pengangkatan UCH.[67] Dengan demikian, semua keputusan yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan jangka panjang UCH juga harus proporsional, transparan, berkelanjutan, dan inklusif.

Di sisi lain, Pemerintah tidak bisa terus-menerus bergantung pada bantuan badan usaha. Indonesia perlu solusi dan pendekatan yang lebih jauh, yaitu merangkul potensi kerjasama bilateral, regional, dan multilateral demi memperkuat perlindungan internasional atas cagar budaya Indonesia. Kerja sama ini adalah satu-satunya cara untuk memastikan perlindungan komprehensif atas upaya memastikan bahwa bangkai kapal, reruntuhan, dan situs lain di luar laut teritorial Indonesia juga akan dilindungi. Melalui kerjasama ini Negara-negara dapat membantu satu sama lain dalam pembangunan kapasitas, perlindungan operasional, dan pengelolaan UCH, serta untuk bertukar informasi, baik terkait langsung dengan objek UCH ataupun terkait otoritas.

Sungguh sangat disayangkan pemerintah Indonesia melihat kegunaan UCH dari segi ekonominya, daripada nilai arkeologis atau historisnya. Dilihat dari terminologinya saja, peraturan nasional menyebutnya sebagai BMKT (Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam) yang seharusnya diartikan sebagai warisan budaya bawah laut. Sehingga, terbukti bahwa istilahnya dikonseptualisasikan sebagai 'harta karun' bukan 'warisan budaya.'[68]

Dengan mengabaikan nilai arkeologi, budaya dan sejarahnya, pemerintah telah mengabaikan informasi dan pengetahuan yang berpotensi sangat berharga. Senjata dan artileri yang ada dapat memberikan informasi tentang strategi pertahanan dan pertempuran, kain dan elemen organik lainnya dapat membantu menentukan pakaian yang dikenakan oleh pelaut dan perwira, dan studi tentang tulang dapat memberi tahu banyak tentang kondisi kesehatan pada saat tertentu dalam sejarah. Bahkan, posisi dan kemiringan objek UCH memberikan data penting yang dapat membantu mengungkap keadaan pasti yang mengarah ke bangkai kapal.

---

67 Joe Flatman, 'The origins and ethics of maritime archaeology, Part II' (2007) 6 (3) Public Archaeology 141, 144.

68 Natali Pearson, 'At what cost: The impact of Indonesia's Omnibus law on underwater cultural heritage' (New Mandala, 12 Maret 2021) < https://www.newmandala.org/at-what-cost-the-impact-of-indonesias-omnibus-law-on-underwater-cultural-heritage/ > diakses 10 Oktober 2022.

Singkatnya, seluruh struktur dan isi kapal saling terkait. Penelitian mendalam dapat memberikan banyak informasi tentang kehidupan dan masyarakat sebelumnya.[69]

Selain itu, langkah penting yang dapat diambil pemerintah, terutama KKP, adalah menyelenggarakan berbagai upaya pendekatan terhadap publik, seperti *raising awareness program* dan *learning session*, yang berhubungan dengan nilai penting pelestarian dan perlindungan situs UCH. Bisa juga dengan membuka museum / galeri maritim. Tujuannya adalah agar menggugah kesadaran generasi muda yang berpotensi meneruskan penelitian di bidang arkeologi bawah air, pemerintah pembuat regulasi, *stakeholder,* dan masyarakat umum akan pentingnya melakukan kegiatan riset, pelestarian dan perlindungan UCH.

Hal lain yaitu pengembangan situs UCH bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir yang di daerahnya memiliki nilai yang sangat penting. Hal ini bisa dilakukan dengan cara menjadikan situs-situs UCH sebagai destinasi wisata selam. Ketika masyarakat dapat merasakan manfaat langsung yang diberikan oleh keberadaan situs UCH, kepedulian dan rasa kepemilikan (*sense of ownership)* masyarakat ini berpotensi membantu pemerintah menjaga kelestarian situs tersebut.

Artikel ini juga mengharapkan, seiring berjalannya waktu, pemerintah mulai memberikan fokus pengelolaan UCH pada perlindungannya, bukan pada pemanfaatannya. Walaupun tidak meratifikasi UCH *Convention,* langkah awal yang bisa diambil pemerintah adalah adopsi pedoman praktis terkait desain proyek, metodologi, kompetensi, dan kualifikasi untuk kegiatan penelitian, konservasi, dan pengelolaan UCH yang ada di dalam *Operational Guidelines for the UCH Convention.*

Hal ini disebabkan pedoman tersebut secara khusus dimaksudkan untuk memfasilitasi Negara dalam menetapkan standar perlindungan UCH yang tinggi. Dalam jangka panjang pedoman tersebut dimaksudkan untuk mencapai perlindungan hukum yang sesuai terhadap situs arkeologi bawah air dimanapun mereka berada. Hal ini harus memungkinkan negara untuk berkolaborasi dan mengadopsi pendekatan bersama untuk pelestarian warisan dan manajemen ilmiah etis dari situs-situs yang terendam.

Pedoman berisi persyaratan minimum yang: 1) menetapkan prinsip-prinsip dasar untuk melindungi UCH; 2) memuat ketentuan skema kerjasama internasional; dan 3) memberikan aturan praktis tentang bagaimana mengintervensi dan meneliti UCH. Adopsi pedoman operasional ini diharapkan bisa menjadi 1) dokumen referensi bagi para arkeolog dan instansi terkait tentang cara dan mekanisme kerja di situs UCH; dan 2) standar normatif dan panduan bagi otoritas nasional terkait dalam pengambilan keputusan sehari-hari.[70]

---

69 Tatiana Villegas Zamora, 'The Impact of Commercial Exploitation on the Preservation of Underwater Cultural Heritage' (60) 4 (2008) UNESCO Publishing 18, 20.

70 Ulrike Guérin, 'Objectives, benefits to States Parties, and implementation of the UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage' dalam Robert Yorke, ed., *Protection of Underwater Cultural Heritage in International Water to the UK* (Portsmouth: The Nautical Archaeology Society, 2011) 36.

PENUTUP

Sebagai instrumen hukum laut utama, UNCLOS 1982 hanya memuat dua ketentuan yang secara eksplisit mengatur UCH. Pasal 149 dan 303 dikritik tidak lengkap dan tidak jelas. Cakupan perlindungannya juga terbatas pada UCH yang berada di laut luar yurisdiksi nasional. Atas kekurangannya ini, UCH *Convention* akhirnya dibuat untuk berkontribusi pada harmonisasi kerangka perlindungan internasional yang efektif terkait UCH karena ia mengatur kewajiban yang jauh lebih spesifik bagi Negara-negara pihak dan memberikan perlindungan hukum UCH yang lebih baik dibandingkan dengan UNCLOS 1982.

Konvensi ini dianggap lebih komprehensif dan lengkap dalam hal perlindungan UCH. Sayangnya, Indonesia bukan merupakan Negara pihak UCH *Convention* tetapi hanya menjadi negara pihak dalam UNCLOS 1982. Kondisi ini membuat kewajiban Indonesia melindungi UCH terbatas pada UNCLOS 1982.

Peraturan nasional yang mengatur tentang perlindungan dan pelestarian UCH, salah satunya, adalah UU Cagar Budaya. Namun, masih ditemukan ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan lain dalam rangka perlindungan dan pelestarian UCH. Selain itu, belum adanya peraturan pelaksanaan UU Cagar Budaya menyebabkan kegiatan proteksi UCH menjadi kurang maksimal. Banyaknya kendala dan perbedaan kepentingan nasional dalam proteksi UCH semakin menghambat pemerintah untuk mengambil langkah tegas dan konsisten dalam menetapkan kebijakannya.

Cara Indonesia menjaga dan memperkuat kedaulatannya atas BMKT tanpa harus melakukan ratifikasi terhadap UCH *Convention* adalah demi perlindungan ribuan BMKT dan UCH yang berada di bawah perairannya. Pemerintah perlu segera menentukan dan mengambil langkah strategis demi memberikan arah yang jelas dalam pengelolaan UCH. Dengan memilih untuk tidak meratifikasi UCH *Convention*, pemerintah harus melakukan reformasi regulasi yang difokuskan pada sistem perencanaan dan regulasi pelaksana yang lebih efektif, yaitu melalui: 1) penguatan kedaulatan Indonesia; 2) pengetatan izin dan prioritas penelitian, pelestarian, serta keamanan BMKT, UCH, dan lingkungan laut; 3) pengamanan hukum untuk mencegah penjarahan dan perampokan UCH; 4) peningkatan kontrol dan pengawasan yang lebih terstruktur; dan 5) peningkatan koordinasi antar-instansi. Selain itu, pemerintah juga harus menyiapkan skema bagi hasil dengan badan usaha. Pendekatan yang mendorong perlindungan UCH juga perlu diambil, seperti penyelenggaraan *raising awareness program* dan *learning session,* membuka museum/galeri maritim, dan pengembangan situs UCH melalui kerjasama dengan masyarakat pesisir.

DAFTAR REFERENSI

Buku

Dromgoole S, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Cambridge University Press 2013).

Guérin U, 'Objectives, benefits to States Parties, and implementation of the UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage' dalam Robert Yorke, ed.,

Protection of Underwater Cultural Heritage in International Water to the UK (Portsmouth: The Nautical Archaeology Society 2011).

Puspitawati D, 'The protection of underwater cultural heritage in Indonesian law: Do sunken warships count?' dalam Hikmahanto Juwana et al., eds., *Culture and International Law* (Taylor & Fracis Group 2019).

Tanaka Y, *The International Law of the* Sea (ed. 2, Cambridge University Press 2019).

Jurnal

Agusman DD, 'Status Hukum Perjanjian Internasional Dalam Hukum Nasional RI' (2008) 5 (3) Jurnal Hukum Internasional.

Ardiwidjaja R, 'Pelestarian Tinggalan Budaya Bawah Air: Pemanfaatan Kapal Karam sebagai Daya Tarik Wisata Selam' (2017) 35 (2) Amerta.

Carducci G, 'New Developments in the Law of the Sea: The UNESCO Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage' (2002) 96 (2) American Journal of International Law.

Flatman J, 'The origins and ethics of maritime archaeology, Part II' (2007) 6 (3) Public Archaeology.

Forrest C, 'Historic Wreck Salvage: An International Perspective' (2009) 33 (2) Tulane Maritime Law Journal.

Forrest CJS, 'Culturally and Environmentally Sensitive Sunken Warships' (2012) 26 (1) Australian and New Zealand Maritime Law Journal.

Latuputty MH, 'Indonesia's Obligation to protect Archaeological and Historical Objects Found at Sea Based on 1982 UNCLOS' (2019) 16 (4) Indonesian Journal of International Law.

Marbun J, 'An Advocacy Approach on Underwater Heritage in Indonesia, Case Study: An Auction on Underwater Heritage from Cirebon Waters in 2010' [2011] The MUA Collection.

Meskin S, Dhiana Puspitawati, dan Setyo Widagdo, 'Legal Status of Warship Wrecks from World War II in Indonesian Territorial Waters (Incident of H.M.A.S. Perth Commercial Salvaging)' (2015) 2 (2) Brawijaya Law Journal.

Oseano H dan Mandang D, 'Penyelesaian Sengketa Antar Negara atas Harta Kekayaan Hasil Eksplorasi di Dasar Laut ditinjau dari Konvensi Hukum Laut Internasional' (2019) 7 (1) Lex Et Societatis.

Pozdnakova A, 'Historic Shipwrecks – Contemporary Challenges: Protection of the Underwater Cultural Heritage' [2018] Marlus (Scandinavian Institute of Maritime Law Yearbook)

Rachmana M, 'The Conception of Historic Shipwrecks Ownership In Accordance With International Law' (2015) 12 (3) Indonesian Journal of International La.

Ridlo MMH dan Alfian MF, 'Posisi Indonesia Dalam Rezim UNESCO Perlindungan Cagar Budaya Bawah Air: Pencurian Bangkai Kapal Milik Asing di Laut Indonesia' (2021) 7 (2) Journal of International Relations.

Widiasa R, 'Penolakan Indonesia dalam Meratifikasi Konvensi UNESCO Tahun 2001 tentang Perlindungan Cagar Budaya Bawah Air' (2021) 6 (1) Indonesian Perspective.

Zamora TV, 'The Impact of Commercial Exploitation on the Preservation of Underwater Cultural Heritage' (60) 4 (2008) UNESCO Publishing.

Website

Dit. PCBM Kementerian Pendidikan dan Kebuduyaan RI, 'Jejak-jejak Karam di Laut Nusantara' (Kemendikbud Dirjen Kebudayaan, 28 September 2016) <https://kebudayaan. kemdikbud.go.id/dpk/jejak-jejak-karam/> diakses 12 April 2021.

Indriyanti Astuti, 'Pelestarian Cagar Budaya Terbentur Ketidaksiapan Aturan Pelaksana' (Media Indonesia, 12 April 2017) <https://mediaindonesia.com/humaniora/100538/pelestarian-cagar-budaya-terbentur-ketidaksiapan-aturan-pelaksana> diakses 27 April 2021.

Junus Satrio A., 'Perlindungan Warisan Budaya Daerah Menurut Undang-Undang Cagar Budaya' (Ikatan Ahli Arkeologi Indonesia, 17 Maret 2012) <https://iaaipusat.wordpress.com/2012/03/17/perlindungan-warisan-budaya-daerah-menurut-undang-undang-cagar-budaya/> diakses 21 April 2021.

Kementerian Keuangan RI, 'Menguak Sejarah dari Dasar Laut Melalui BMKT' (Kementerian Keuangan RI, 27 Maret 2019) <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita/baca/17537/ Menguak-Sejarah-dari-Dasar-Laut-Melalui-BMKT.html> diakses 12 April 2021.

Kusnul Nur Kasanah, 'Menanti Kepastian Arah Pengelolaan BMKT' (Sekretariat Kabinet RI, 10 Mei 2016) <https://setkab.go.id/menanti-kepastian-arah-pengelolaan-bmkt/> diakses 27 April 2021.

Nia Naelul Hasanah Ridwan, 'Kepala LRSDKP Menghadiri UNESCO International Conference on the Protection of Underwater Cultural Heritage di Perancis' (LRSDKP, 27 Juni 2019) <https://lrsdkp.litbang.kkp.go.id/kabar-terbaru/berita/berita-2019/547-kepala-lrsdkp-menghadiri-unesco-international-conference-on-the-protection-of-underwater-cultural-heritage-di-perancis> diakses 20 April 2021.

Shifa Nurhaliza, 'BKPM Izinkan Investor Asing Cari Harta Karun Bawah Laut RI' (IDX Channel, 8 Maret 2021) < https://www.idxchannel.com/economics/bkpm-izinkan-investor-asing-cari-harta-karun-bawah-laut-ri-1 > diakses 22 April 2021.

Stevy Maradona, 'Asing Angkat 'Harta Karun', Arkeolog: Negara Dapat Apa?' (Republika, 11 Mei 2021) <https://www.republika.co.id/berita/qprmnu475/asing-angkat-harta-karun-arkeolog-negara-dapat-apa> diakses 25 Mei 2021.

Tamalia Alisjahbana, 'Indonesia is not signing UNESCO's Convention for the Protection of Underwater Cultural Heritage' (Independent Observer, 28 November 2019) <https:// observerid.com/indonesia-declines-to-sign-unesco-convention-for-protection-of-underwater-cultural-heritage/> diakses 20 April 2021.

Dokumen Internasional

International Maritime Organization, International Convention on Salvage, 28 April 1989.

United Nations, *International Convention for the Unification of Certain Rules relating to the Immunity of State-owned Vessels,* 10 April 1926.

United Nations, United Nations Convention on the Law of the Sea, 10 Desember 1982, 1833 UNTS 397, 21 ILM 1261 (1982).

United Nations, *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, Doc. 31 C/24, Paris, 3 Aug 2001; 41 ILM 40 (2001).

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan United Nations Convention on the Law of the Sea.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.

Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2014 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal.

Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 2007 tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal yang Tenggelam.

Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 2007 tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal yang Tenggelam.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.06/2009 tentang Tata Cara Penetapan Status Penggunaan dan Penjualan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam.