

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia yang merupakan negara kepulauan tentu memiliki wilayah perairan yang sangat luas. Dilihat dari sejarah Indonesia ketika berdirinya kerajaan-kerajaan Hindu, kemudian lahirnya kerajaan-kerajaan Islam, sampai datangnya negara-negara Eropa untuk menjajah Indonesia sudah banyak kapal-kapal yang melintas untuk membawa hasil rempah-rempah atau hasil kekayaan lainnya untuk dibawa ke wilayah Eropa. Pada periode 1511-1526 untuk selama 15 tahun Indonesia menjadi pelabuhan maritim penting bagi Kerajaan Portugis, yang secara reguler menjadi rute maritim untuk menuju Pulau Sumatera, Jawa, Banda, dan Maluku¹.

Kapal-kapal yang melintas di wilayah Indonesia ternyata banyak yang tenggelam akibat kecelakaan ataupun karena bencana alam. Dilihat dari usia kapal yang tenggelam, ternyata sudah banyak barang-barang peninggalan dari zaman kerajaan maupun zaman penjajahan yang tenggelam di dasar laut Indonesia. Benda-benda berharga asal muatan kapal tenggelam yang berada di dasar laut tersebut merupakan salah satu jenis dari benda cagar budaya selain bangunan dan candi-candi serta merupakan warisan budaya bawah air. Benda cagar budaya sendiri adalah benda yang dianggap mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan.²

¹ Djoko Pramono “Budaya Bahari”, 2005, hlm 47

² Pasal 1 ayat (1a) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184 tahun 2009 tentang Tata Cara Penetapan Status Penggunaan dan Penjualan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam

Berdasarkan data *UNESCO* warisan budaya bawah air sedang dalam bahaya penjarahan besar, lebih dari tiga juta bangkai kapal belum ditemukan yang masih tersebar di dasar laut. Warisan budaya bawah air yang tersebar di dasar laut tersebut seperti sisa-sisa peradaban kuno, diantaranya reruntuhan mercusuar Alexandria di Mesir, dan Jamaika Port Royal³. Hukum nasional negara-negara pada umumnya banyak yang tidak cukup kuat untuk melindungi warisan budaya air tersebut. Berdasarkan alasan tersebut negara-negara internasional perlu melindungi warisan budaya bawah air termasuk benda-benda arkeologi.⁴ *United Nations Convention on Law of The Sea 1982 (UNCLOS)* merupakan sebuah peraturan internasional yang mengatur masalah-masalah laut, tetapi tidak secara khusus mengatur dan mengartikulasikan perlindungan warisan budaya air.

Kebudayaan benda berharga muatan kapal tenggelam itu dan kekayaan alam lainnya, khususnya yang dimiliki oleh Indonesia merupakan integral kekayaan yang tidak bisa diabaikan oleh pemerintah ataupun masyarakat. Pemerintah atau masyarakat mempunyai kewajiban untuk tetap menjaga dan melestarikannya. Indonesia adalah negara hukum, artinya negara yang menjunjung tinggi hukum atau yang menjadikan hukum sebagai ujung tombak untuk mengatur kehidupan negaranya⁵.

Indonesia sebagai negara hukum, maka segala sesuatu yang menyangkut kepentingan umum harus diatur dengan hukum, sehingga masyarakat ataupun pemerintah tidak sewenang-wenang melakukan tindakan yang merugikan banyak pihak, dengan kata lain juga harus ada pemenuhan

³ Lahirnya *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*. diakses dari <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/> tanggal 10 Mei 2011

⁴ Pasal 192 *United Nations Conventions Law of The Sea 1982*

⁵ Ibid

kewajibannya. Kebudayaan merupakan salah satu kekayaan yang harus diatur oleh hukum, dikarenakan kebudayaan memiliki nilai sejarah, dan juga menyangkut kepentingan umum.

United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation (UNESCO) adalah sebuah lembaga yang dibentuk langsung oleh PBB sebagai wadah untuk menerima segala aspirasi masyarakat internasional atas permasalahan-permasalahan yang timbul seputar pendidikan, sosial dan kebudayaan. Secara khusus untuk masalah kebudayaan yang sering terjadi di Indonesia *UNESCO* juga membahas masalah pencurian benda-benda berharga muatan kapal tenggelam (BMKT).

Dunia internasional sendiri memiliki suatu konvensi yang khusus membahas perlindungan benda berharga di bawah laut, yaitu *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*. Konvensi ini dibuat karena penjarahan warisan budaya bawah air meningkat dengan cepat dan sebagian besarnya tidak terlindungi. Meningkatnya peralatan teknologi untuk menyelam mengakibatkan semakin banyak kolektor pasar seni yang secara bersama-sama dengan pemburu harta karun berusaha untuk mengambil lebih banyak lagi benda-benda yang berasal dari dasar laut.

Cerita singkat lahirnya *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, yaitu pada tahun 1993 *UNESCO* berencana menyusun suatu konvensi untuk melindungi warisan budaya air. Setelah melalui beberapa kali proses pertemuan dan mendapatkan respon dari masyarakat internasional, maka terbentuklah suatu konvensi yang secara khusus melindungi warisan budaya air yaitu *Convention On The Protection Of The Underwater Cultural Heritage* pada tahun 2001. Asas dan tujuan konvensi tersebut adalah negara-negara berjanji untuk melestarikan warisan budaya bawah air untuk kepentingan kemanusiaan, warisan budaya bawah

air akan dilindungi dari kegiatan komersial, serta dieksploitasi untuk perdagangan atau spekulasi⁶.

Usaha untuk menjaga kelestarian BMKT tentu memerlukan langkah-langkah pengaturan bagi untuk penguasaan, kepemilikan, penemuan, pencarian, perlindungan, pemeliharaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pengawasan benda-benda berharga muatan kapal tenggelam. Usaha untuk menjaga kelestarian benda-benda berharga muatan kapal tenggelam (BMKT) sampai sekarang masih dirasakan kurang efektif tanpa diikuti dengan upaya kongkrit yang dilakukan oleh pemerintah, seperti misalnya melakukan upaya untuk meningkatkan kesadaran hukum pihak swasta ataupun masyarakat pada umumnya untuk melestarikan keberadaan benda-benda berharga muatan kapal tenggelam.

Uraian singkat di atas ditambah dengan terbitnya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.06/2009 tentang “Tata Cara Penetapan Status Penggunaan dan Penjualan Benda Berharga Muatan Kapal yang Tenggelam (BMKT), makin menegaskan bahwa benda berharga muatan kapal tenggelam harus dilindungi.

Sebagaimana telah diketahui bahwa BMKT adalah salah satu bentuk benda cagar budaya yang memiliki nilai sejarah, budaya, ilmu pengetahuan, dan ekonomi, yang tenggelam baik di wilayah perairan Indonesia, Zona Ekonomi Eksklusif dan landas kontinen Indonesia yang berumur paling sedikit 50 tahun.⁷

Prinsipnya benda cagar budaya yang didalamnya termasuk BMKT merupakan barang yang dikuasai negara, karena BMKT adalah salah satu aset negara. Oleh karena itu benda cagar

⁶ Pasal 2 *Convention on The Protection of The Underwater cultural Heritage*

⁷ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya

budaya yang karena nilai, sifat, jumlah, dan jenisnya serta demi kepentingan sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan perlu dilestarikan, dan dinyatakan milik negara.⁸

Kompleksitas dalam rangka pengelolaan BMKT yang berawal dari izin survei, izin pengangkatan, pemilihan koleksi negara, penjualan selain koleksi negara, sampai dengan sertifikasi dan pemindahtanganan BMKT ke pembeli dalam negeri atau ke luar wilayah Indonesia merupakan prosedur yang rumit. Pemerintah memiliki suatu panitia interdepartmental untuk mengatasi masalah kompleksitas BMKT yaitu, Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan BMKT (PANNAS BMKT). PANNAS BMKT dikuasai oleh Menteri Kelautan dan Perikanan. Dasar pembentukannya adalah Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2009 tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam⁹.

Maksud dan tujuan diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.06/2009 tentang Tata Cara Penetapan Status Penggunaan dan Penjualan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam tersebut adalah untuk mewujudkan kepastian hukum dalam penetapan status penggunaan dan penjualan BMKT secara tertib, terarah, dan akuntabel untuk meningkatkan penerimaan Negara dan/atau sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat¹⁰.

Setiap instansi mempunyai tugas dan fungsi masing-masing untuk mengatasi masalah BMKT sesuai dengan Kementerian terkait. Kewenangan yang berbeda tersebut juga diakomodasi dalam PMK 184 tahun 2009 tentang Tata Cara Penetapan Status Penggunaan dan Penjualan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam, untuk mendukung upaya *checks and balances*. Menteri

⁸ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya

⁹ Pasal 3 Ayat 1 Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 2007 tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam

¹⁰ Pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.06/2009 tentang Tata Cara Penetapan Status Penggunaan dan Penjualan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam

Keuangan, Menteri Kebudayaan dan Pariwisata, dan Menteri Kelautan dan Perikanan melakukan penanganan hasil pengangkatan BMKT sesuai porsinya, dan setiap instansi membuat peraturan berdasarkan ketentuan peraturan perundangan-undangan.¹¹ Pelaksanaan hasil pengangkatan BMKT dapat berkoordinasi dengan Kementerian Negara/Lembaga lainnya, seperti dengan PANNAS BMKT, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan/atau pihak terkait lainnya yang diperlukan.¹²

BMKT atau yang sering disebut dengan harta karun adalah aset laut Indonesia yang tersebar di perairan antara sabang sampai merauke yang hingga kini belum dikelola dengan baik. Kenyataannya banyak dari aset negara itu dieksplorasi dan hanya dinikmati oleh pihak asing baik melalui pencurian kekayaan laut maupun dengan cara eksploitasi yang legal tetapi tidak adil dalam distribusi pendapatan antara operator dan pemasukan ke dalam kas negara.

Banyak laporan sejarah menyebutkan bahwa Selat Malaka memiliki peranan yang sangat penting pada masa penjajahan, terutama letaknya yang strategis sebagai pintu gerbang pelayaran kuno. Selat Malaka merupakan jalur yang menghubungkan antara Indonesia dengan Afrika, dan Asia Barat, serta Asia Selatan dengan Asia Tenggara, dan Asia Timur. Selain Selat Malaka, Laut Jawa juga merupakan wilayah penting untuk pelayaran kapal-kapal asing.

Data Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan menyebutkan ada 493 situs arkeologi bawah laut Indonesia¹³, namun bila melihat luas wilayah perairan Indonesia, para peneliti menganggap jumlah itu masih terlalu kecil. Potensi benda-benda berharga yang ada

¹¹ Pasal 4 ayat 1 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.06/2009 tentang Tata Cara Penetapan Status Penggunaan dan Penjualan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam

¹² Pasal 4 ayat 2 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.06/2009 tentang Tata Cara Penetapan Status Penggunaan dan Penjualan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam

¹³ *Situs-situs arkeologi bawah laut* diakses dari www.kemeterian.kelautan.go.id situs-situs arkeologi bawah laut tanggal 10 Mei 2011

tersebut hanya kurang dari 10% dari yang sudah dieksplorasi dan belum dimanfaatkan secara optimal, baik untuk kepentingan sejarah, ilmu pengetahuan, budaya maupun ekonomi.¹⁴ Diperkirakan dari 493 situs itu bila berhasil diangkat, maka akan menyumbangkan pendapatan negara hingga mencapai 5 juta US Dollar¹⁵.

Berikut ini adalah contoh orang yang telah mengambil keuntungan dari hasil penjualan BMKT. Berger Michael Hatcher adalah seorang warga Australia yang merupakan salah satu pelaku perburuan harta karun dan pelaku utama yang telah banyak meraup keuntungan dari penjualan BMKT dari lautan di wilayah perairan Indonesia sejak tahun 1980.¹⁶

Contoh kasus yang dilakukan Michael Hatcher yaitu, pada tahun 1985-1986 Michael berhasil mengangkat isi kapal tenggelam Geldermasen milik VOC di Karang Heliputan di Tanjung Pinang Indonesia kemudian melelangnya di balai lelang Chiristi'e, Belanda dengan nilai 17 Juta USD, sementara Indonesia tidak memperoleh bagian dari pelelangan tersebut. Di dunia internasional Hatcher dijuluki “ *The Wreck Salvage King* (Raja Penyelamat Kapal Karam). Michael mendapatkan 126 emas batangan dan 160 ribu benda keramik Dinasti Ming dan Ching.¹⁷

Konsorium Penyelamat Aset Bangsa (KPAB) telah meminta pemerintah agar segera menindak dan menghentikan sepak terjang Michael Hatcher, dan mengambil langkah pengamanan serta

¹⁴ *Potensi benda berharga kapal tenggelam di RI capai US\$1,1 miliar 'Pertegas aturan angkut BMKT'* diakses dari <http://cybernews.cbn.net.id/cbprtl/cybernews/detail.aspx?x=Economy&y=cybernews%7C0%7C0%7C3%7C11231> tanggal 8 Februari 2012

¹⁵ *Kotak Hitam Dunia* diakses dari <http://kotakhitamdunia.blogspot.com/2012/01/wow-ada-493-situs-harta-karun-di.html> tanggal 01 Februari 2012

¹⁶ *Konsorium Penyelamat Aset Bangsa* diakses dari www.timesonline tanggal 7 Mei 2011

¹⁷ *Ada 493 Situs Harta Karun Di Indonesia* diakses dari <http://zonaunikdanmenarik.blogspot.com/2012/01/wow-ada-493-situs-harta-karun-di.html> tanggal 8 Februari 2012

perlindungan BMKT yang kemungkinan masih banyak tersebar di lautan dalam wilayah Indonesia.¹⁸

Kasus pencurian BMKT yang merugikan negara hingga triliunan rupiah di perairan laut nusantara di atas merupakan sebagian kecil dari sekian banyak kasus dalam pengelolaan warisan budaya yang ada di laut. Bertambahnya nilai pasar seni dan kolektor yang bekerja sama dengan pemburu-pemburu harta BMKT tentunya memiliki konsekuensi tersendiri terhadap upaya untuk melestarikan warisan budaya bangsa. Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul skripsi Pengaturan Perlindungan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam (BMKT) yang Berada di Perairan Indonesia Menurut Hukum Internasional dan Hukum Nasional.

1.2 PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang permasalahan pada halaman sebelumnya, maka masalah dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Pengaturan Perlindungan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam (BMKT) yang berada di perairan Indonesia menurut Hukum Internasional ?
2. Bagaimana pengaturannya dan upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam melindungi BMKT ?

1.3 Tujuan dan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

¹⁸ *Polri Diminta Tangkap Pemburu Harta Karun Michael Hatcher* diakses dari <http://www.detiknews.com/read/2010/04/28/161237/1347219/10/polri-diminta-tangkap-pemburu-harta-karun-michael-hatcher> tanggal 8 Februari 2012

Berdasarkan permasalahan pada halaman sebelumnya, adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis secara rinci, jelas, dan sistematis tentang :

1. Pengaturan perlindungan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam dalam Hukum Internasional.
2. Implementasinya dalam peraturan perundangan-undangan Indonesia.
3. Upaya – upaya yang dilakukan Pemerintah Indonesia dalam pengaturan perlindungan BMKT.

1.3.2 Kegunaan Penulisan

Hasil penelitian ini mempunyai dua kegunaan yaitu kegunaan teoritis dan kegunaan praktis :

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan hukum internasional khususnya terkait dengan ilmu hukum laut dan perlindungan BMKT dalam wilayah internasional dan nasional Indonesia.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan informasi atau masukan bagi pengambil kebijakan untuk penyempurnaan dan pembaharuan hukum laut internasional, mengenai perlindungan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam (BMKT).

1.4 Sistematika Penulisan

Penulis secara umum membagi penelitian dalam lima bab, yang disajikan untuk mempermudah pembaca dalam mengetahui secara garis besar penulisan skripsi ini. Adapun sistematika penulisan skripsi ini sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan menguraikan latar belakang, permasalahan, tujuan dan kegunaan penelitian, serta sistematika penulisan. Bab ini bertujuan untuk memberikan gambaran secara umum mengenai penelitian dan isi skripsi ini

Bab II Tinjauan Pustaka menguraikan secara teoritis mengenai penjelasan-penjelasan perlindungan benda berharga muatan kapal tenggelam, perlindungan warisan budaya air, dan pengertian benda cagar budaya menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Bab ini juga menjelaskan dasar hukum perlindungan BMKT menurut *United Nations Convention on Law of The Sea 1982*, *Convention on the Protection Underwater Cultural Heritahet*, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Benda Cagar Budaya, dan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2009 tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Tenggelam.

Bab III Metode Penelitian menguraikan pendekatan masalah, sumber data, metode pengumpulan dan pengolahan data serta analisis data. Bab ini bertujuan untuk menerangkan cara-cara penelitian yang dilakukan agar tulisan memenuhi syarat ilmiah sehingga hasil yang diperoleh akurat.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan menguraikan hasil penelitian dan pembahasan mengenai penjelasan perlindungan BMKT menurut *United Nations Convention on Law of The Sea 1982*, perlindungan warisan budaya air menurut *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Object*), penjelasan benda cagar budaya menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, dan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2009 tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal

Tenggelam. Uraian didalam ini diharapkan dapat menjawab keseluruhan permasalahan yang ada sehingga memudahkan untuk menarik kesimpulan.

Bab V berisi kesimpulan dan saran atas permasalahan yang diuraikan yang telah diuraikan pada bab IV dan atas dasar kesimpulan tersebut kemudian diajukan saran yang bersifat konstruktif.